UN TOIT POUR TOUS:

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE CANADIENNE DU LOGEMENT

H. Peter Oberlander
Arthur L. Fallick
co-auteurs

George Anderson
éditeur

préparé par

Centre for Human Settlements
The University of British Columbia

pour le compte de la

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Juin 1992

93-00797/

UN TOIT POUR TOUS: L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE CANADIENNE DU LOGEMENT

Données de catalogage avant publication (Canada)

Oberlander, H. Peter, 1922-
Un toit pour tous

Publié aussi en anglais sous le titre:
Housing a Nation.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-88865-393-X

1. Logement--Politique gouvernementale--Canada--Histoire. I. Fallick, Arthur Laurence, 1955- II. Anderson, George D. III. University of British Columbia. Centre for Human Settlements. IV. Société canadienne d'hypothèques et de logement. V. Titre.
HD7305.A302414 1992 363.5'8'097109
C92-091477-2

TABLE OF CONTENTS

Introduction i
George Anderson, Président de la
Société canadienne d'hypothèque et de logement
de 1986 à 1990

Partie I
Des programmes à la recherche d'une Société,
de 1918 à 1946

1. **Un début** 1

2. **Cause et effet** 4

3. **L'émergence des initiatives fédérales** 6

3.1 Le désastre d'Halifax 6
3.2 Le programme fédéral de logement
de 1918 à 1924 10
3.3 La législation : La Loi fédérale
du logement 14
3.4 La Loi nationale sur le logement
de 1938 23
3.5 Wartime Housing Limited 29

4. **Changements sociaux et reconstruction**
d'après-guerre 35

5. **Conclusion, de 1918 à 1946** 40

Partie II
Du financement du logement à la rénovation urbaine, 1946 à 1968

6. Introduction 41

7. Nouveaux débuts 43

7.1 La Loi nationale sur l'habitation de 1944 43
7.2 Création de la Société centrale d'hypothèques et de logement 44

8. La SCHL et la LNH, de 1949 à 1954 51

8.1 Les modifications apportées à la LNH en 1949 51
8.2 Construction du Bureau national de la Société 53

9. Changement d'orientation 55

9.1 De M. Mansur à M. Bates 55
9.2 Recherche, développement et enseignement: L'héritage continu de la Partie V de la LNH 59
9.3 Le défi en matière de conception des années 50 61
9.4 La situation avant la LNH de 1954 62
9.5 La Loi nationale sur l'habitation de 1954 64
9.6 Tendances en évolution 67
9.7 Un changement crucial: Les modifications apportées à la LNH en 1964 69

10. Continuité et changement prévus 73

Partie III
Réaction à des périodes instables:
La politique du Canada en matière de logement dans les années 70 et au début des années 80

11. Le contexte: périodes instables 75

11.1 Remue-ménage au gouvernement 76
11.2 L'instabilité économique 83
11.3 L'instabilité urbaine 85

12. En réponse à des temps turbulents, de 1968 à 1973 95

12.1 L'émergence d'un plan urbain 95
12.2 La politique des affaires urbaines 116
12.3 La recherche d'une nouvelle politique d'habitation et de nouveaux programmes 130

13. En réponse à des temps turbulents, de 1974 à 1978 148

13.1 La réponse politique des affaires urbaines 148
13.2 Mise en oeuvre expérimentale de politiques et programmes de logements à court terme 156

14. En réponse à des temps turbulents, de 1979 à 1984 178

14.1 La recherche et les conférences sur le logement à la fin des années 70 et au début des années 80 178
14.2 La politique de logement et la réponse des programmes face à l'instabilité des taux d'intérêt 184

15. La scénario pour la fin des années 80 194

Introduction

Les origines et l'évolution de la politique canadienne en matière de logement, et les personnalités parfois colorées qui l'ont forgée, ont fait l'objet de discussions et de débats au fil des ans, mais n'ont jamais été relatées systématiquement. La présente monographie vise à combler cette lacune. Peu après les célébrations du 40e anniversaire d'existence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en 1986, M. Peter Oberlander, alors directeur exécutif du Centre for Human Settlements de la University of British Columbia, m'a demandé de donner, à l'université, une série de conférences sur l'évolution de la politique canadienne du logement. Le texte de ces conférences est reproduit dans une publication complémentaire du Centre for Human Settlements intitulée «Conférences sur la politique du logement au Canada» (1992).

Cette série de conférences a constitué une occasion idéale de contribuer de façon durable à la documentation canadienne sur le logement sous la forme d'une monographie. Grâce à une recherche complète et soignée, des membres du personnel du centre et de la SCHL ont recueilli les faits reliés aux interventions du gouvernement fédéral depuis la Première guerre mondiale et les ont reliés aux événements économiques, politiques et sociaux de l'époque. L'évolution du rôle de l'administration fédérale dans le secteur du logement a été marquée par des crises locales, par l'urbanisation rapide du Canada et par le changement des valeurs morales au sujet de l'aide accordée aux Canadiens défavorisés. En mettant sur pied des programmes d'intervention, les décideurs ont allié leur propre vision des politiques aux résultats d'analyses exhaustives.

La participation fédérale, provinciale et privée au secteur du logement a fait que les Canadiens comptent parmi les populations les mieux logées au monde. Cette histoire a été ponctuée de nombreux succès, de quelques échecs et d'un certain nombre de problèmes qui ont été débattus pendant des décennies sans que l'on n'ait pu en venir à des solutions.

Mais tout bien considéré, c'est là une histoire pittoresque à laquelle je suis fier d'avoir pris part.

Cette monographie doit l'existence à plusieurs collaborateurs de la University of British Columbia. M. Peter Oberlander, directeur exécutif du Centre for Human Settlements jusqu'en 1988, M. David Hulchanski, son successeur jusqu'en 1991, et Mme Jill Wade ont complété la recherche, cette dernière étant également responsable de la révision du manuscrit. Enfin, des recherchistes de la SCHL ont commenté les ébauches de la monographie et fourni des documents pertinents.

George Anderson
Président de la
Société canadienne d'hypothèques et de logement
de 1986 à 1990

Partie I

Des programmes à la recherche d'une Société

de 1918 à 1946

1. Un début

La chronique de la complexité croissante d'un mode de vie à prédominance urbaine au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale est également un historique de la façon dont la Société canadienne d'hypothèques et de logement, à titre d'agent du gouvernement fédéral dans le domaine du logement, s'est adaptée à l'énorme défi de fournir «Un toit pour tous».[1] Tout au long de ces quarante années d'histoire, la SCHL a su répondre à une série d'événements nationaux et régionaux d'une importance critique, que ce soit pour la fourniture d'abris aux anciens combattants ou pour la recherche actuelle de solutions au problème du logement par le biais de nouvelles relations de concertation avec les provinces. Présente à la fois dans les secteurs publics et privés, la Société a joué un rôle central dans la formation de l'industrie canadienne du logement. Ainsi la Société a conseillé une succession de gouvernements fédéraux et a administré une vaste gamme de programmes innovateurs comportant des prêts conjoints, de l'assurance-prêt hypothécaire, des logements publics, de l'aménagement des territoires, de la rénovation urbaine, de l'amélioration des quartiers, de la rénovation et de la remise en état de logements, de l'aide à l'épuration des eaux usées,du logement rural et autochtone, et du logement par les sociétés coopératives et sans but lucratif. En outre, elle a été la source la plus importante de renseignements et de recherche dans le domaine.

---

[1] Société canadienne d'hypothèques et de logement [ci-après désignée SCHL], Housing a Nation : 40 Years of Achievement; Un toit pour tous : Quarante années de réalisations (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1986).

Les réalisations de la SCHL sont considérables. En effet, le Canada a commencé la période d'après-guerre avec un important parc de logement vieilli, délabré et surpeuplé, avec un nombre considérable de ménages qui payaient des frais de logement trop élevés, avec des lacunes considérables des services d'eau et d'égout municipaux, et face à la nécessité de fournir de l'énergie électrique aux zones rurales. Même si tous les Canadiens n'occupaient pas des logements adéquats, à des loyers abordables, des changements radicaux étaient survenus avant l'aube de l'année 1981. En général, les parcs de logements étaient plus neufs et moins peuplés. Très peu de logements privés avaient besoin de réparations majeures ou d'améliorations sanitaires importantes. Les services municipaux, les services d'égout et l'électrification rurale étaient devenus presque universels.[2] Il est significatif de souligner que la SCHL a soutenu un quart des 6,5 millions d'unités construites au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. La Société accorde 1,6 milliard de dollars par année en subventions et gère environ un demi-million de logements.[3]

Comment l'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine du logement a-t-il vu le jour? La politique nationale du logement avait tendance à être plutôt passive jusqu'en 1946 lorsque la SCHL a commencé ses activités. Une succession d'événements clés au cours des années 20 et des années 30 a précipité les interventions qui visaient à répondre à des crises réelles et perçues. Les programmes temporaires sont apparus dans les contraintes d'une compétence fédérale limitée afin de résoudre les problèmes particuliers qu'avait suscités l'explosion dans le port de Halifax en 1917,

---

[2] SCHL, Le logement au Canada de 1945 à 1986 : Vue d'ensemble et leçons à tirer (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1987), p. 6 - 12. Pour de plus amples renseignements voir, John R. Miron, Housing in Postwar Canada : Demographic Change, Household Formation, and Housing Demand (Kingston and Montreal : McGill-Queen's University Press, 1988).

[3] George Anderson, Programs in Search of a Corporation: The Origins of Canadian Housing Policy, 1917-1946; A Lecture Delivererd at the Centre for Human Settlement Studies, University of British Columbia, Vancouver, Housing Policy in Canada Lecture Series, no. 1, (Ottawa : SCHL, 1987), p. 1.

l'agitation sociale des années 1918-1919, le ralentissement de l'économie et le taux de chômage élevé durant les années de la Crise. Cependant, la création d'un état-providence de grande envergure à la fin des années 40 a marqué le début des programmes de logement à long terme sous la gouverne de la SCHL.[4]

---

[4] Pour obtenir des renseignements sur différentes interprétations de l'élaboration d'une politique nationale du logement, voir John C. Bacher, «Canadian Housing 'Policy' in Perspective», Urban History Review/Revue d'histoire urbaine 15, 1 (juin 1986) : 3-18; et Albert Rose, Canadian Housing Policies (1935-1980) (Toronto : Butterworth, 1980). Voir également, Allan Moscovitch, «Housing : Who Pays? Who Profits?» dans Inequality : Essays on the Political Economy of Social Welfare, éd. Allan Moscovitch et Glenn Drover (Toronto : University of Toronto Press, 1981), p. 314 à 347; et Miron, p. 238 à 267.

2. *Cause et effet*

L'histoire des initiatives fédérales dans le domaine du logement avant la Seconde Guerre mondiale est un peu l'histoire des «causes et effets». Le gouvernement fédéral a réagi à contrecoeur, et après avoir subi des pressions politiques et publiques considérables, à des événements particuliers qui étaient nettement d'envergure nationale, qui dépassaient de loin les capacités provinciales, et qui réclamaient des solutions immédiates. Le gouvernement fédéral a élaboré des accords institutionnels afin de se protéger de toute accusation d'empiétement sur les compétences provinciales.

Au cours de la première phase de l'intervention fédérale dans le domaine du logement, les réponses mitigées d'Ottawa à des problèmes particuliers se sont transformées en programmes qui, rétrospectivement, étaient à la recherche d'une politique.[5] Le désastre d'Halifax de 1917, perçu comme un acte de guerre, a constitué une responsabilité nationale. La création pour la première fois de l'histoire nationale d'un groupe important de vétérans au cours de la Première Guerre mondiale a exigé et justifié l'assistance financière du gouvernement fédéral. La crise économique sans précédent des années 30 appelait avec force l'intervention de l'État: le logement est devenu un moyen de relancer l'économie et un instrument permettant de satisfaire un besoin social de plus en plus urgent: des logements à loyer abordable. Ainsi, les données que nous possédons sur les années 20 et les années 30 suggèrent qu'il y avait un manque d'orientation dans les politiques. Les initiatives de logement peuvent être caractérisées de réponses à court terme à des crises perçues. Comme le gouvernement fédéral n'avait qu'une expérience politique antérieure restreinte à laquelle il pouvait puiser et qu'une structure bureaucratique relativement peu évoluée avec laquelle il pouvait faire face à des urgences de grande envergure, les programmes de logement tendaient de ce fait à être «répétés de nouveau» et «immédiats» plutôt que fondés sur une politique

---

[5] Michael Dennis et Susan Fish, Programs in Search of a Policy : Low Income Housing in Canada (Toronto : Hakkert, 1972).

cohérente. En outre, les décideurs fédéraux sont toujours restés conscients de la compétence provinciale traditionnelle en matière de logement et tentaient d'éviter un conflit constitutionnel.

Néanmoins, dans ces premiers programmes de logement, le gouvernement fédéral a progressivement défini son rôle de guérisseur des maux du marché et de promoteur de capacité croissante dans le domaine de la construction et de la promotion immobilière d'un océan à l'autre. Son objectif principal et nettement articulé consistait à permettre à tous les Canadiens d'accéder à la propriété. Les politiques fédérales ont éventuellement trouvé leur ultime manifestation dans la forme et la taille universelle des banlieues canadiennes, facilement identifiables par la résidence unifamiliale détachée dans des lotissements bien aménagés et bien dotés de services qui forment des groupes de banlieues étendues en rayon autour du traditionnel centre urbain.

3. *L'émergence des initiatives fédérales*

3.1 Le désastre d'Halifax

Le 6 décembre 1917, le navire de munitions «Mont Blanc» explosa dans le port d'Halifax, entraînant la mort de 1 635 personnes et la dévastation de 325 acres de Richmond, un quartier ouvrier dans le nord de la ville.[6] Le montant des dommages causés par cette explosion s'est élevé à environ 28 millions de dollars, soit une somme énorme à l'époque. La reconstruction du quartier de Richmond a donné lieu à la première intervention d'Ottawa dans le domaine du logement, produit un mécanisme novateur de financement et d'allocation, et est devenu le premier grand exemple d'un projet d'aménagement du territoire et de planification urbaine lancé par le gouvernement fédéral. À titre de réponse temporaire à une urgence particulière, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme d'aide pour les victimes et un plan de restauration pour le quartier ravagé, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre.

Bien qu'un Comité d'aide d'Halifax (Halifax Relief Committee) fut immédiatement formé au niveau local, le gouvernement fédéral a commencé à participer à l'effort d'assistance au début de l'année 1918. Il établit un fonds afin de venir en aide aux personnes qui avaient souffert à cause de la guerre, et il nomma la Commission de secours de Halifax (Halifax Relief Commission) pour superviser la distribution de près de 30 millions de

---

[6] Pour de plus amples renseignements sur la réponse au désastre d'Halifax, voir, Thomas Adams, «The Planning of the New Halifax», Contract Record and Engineering Review 32 (28 août 1918) : 680; Alan H. Armstrong, «Thomas Adams and the Commission of Conservation», Plan Canada 1 (1959) : 20-28; Graham Metson, ed., The Halifax Explosion, December 6, 1917 (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1978); John C. Weaver, «Reconstruction of the Richmond District in Halifax : A Canadian Episode in Public Housing and Town Planning, 1918-1921», Plan Canada 16, 1 (Mars 1976) : 36 à 47; Michael Simpson, Thomas Adams and the Modern Planning Movement : Britain, Canada and the United States, 1900-1940 (London and New York : Mansell, 1985), p. 88 à 90; et Alan F.J. Artibise et Gilbert A. Stelter, «Conservation Planning and Urban Planning : The Canadian Commission of Conservation in Historical Perspective», dans Planning for Conservation, ed. Roger Kain (London : Mansell, 1981), p. 17 à 36.

dollars en fonds d'assistance fournis par le gouvernement fédéral, d'autres nations de l'empire, des compagnies d'assurance et le grand public.

Afin de respecter les obligations de pension et d'alléger la pénurie de logements, la Commission a transformé une partie du fonds de secours en un fonds de dotation investi dans le logement. Les gouvernements fédéral et municipal ont exonéré le fonds de l'impôt, et les syndicats et les entrepreneurs ont fourni la main-d'oeuvre et les matériaux pour le projet de logement proposé à des taux inférieurs à ceux du marché. Plutôt que de transférer ces épargnes aux victimes du sinistre, la Commission proposa d'imposer des loyers du marché sur le logement afin de fournir des encaisses importants à la caisse de retraite. Même si les locataires déplacés par l'explosion ont initialement occupé les logements, un bon nombre d'entre eux ont vite trouvé les loyers inabordables, et plus de la moitié des unités sont devenues inoccupées. Malgré tout, ce mécanisme de financement de la caisse de retraite dura jusqu'en 1948 alors que la Commission de secours commença à vendre les maisons.

Quelques jours après le sinistre, le Comité d'aide de Halifax demanda des conseils à Ottawa et de l'assistance professionnelle à Thomas Adams, l'expert en urbanisme, qui travaillait pour la Commission de la Conservation.[7] Un urbaniste britannique réputé, essentiellement autodidacte, riche en expérience gouvernementale et administrative, Adams est venu au Canada un peu avant la Première Guerre mondiale pour occuper un poste de conseiller à la Commission de la Conservation créée en 1911 afin d'assurer un leadership national dans le domaine des questions environnementales qui résultaient du développement des provinces de l'Ouest, de la forte immigration européenne, et du taux de croissance rapide de l'urbanisation et de l'industrialisation. M. Adams est issu du mouvement des cités jardins inspiré par Ebenezer Howard et son livre de référence,

---

[7] Pour de plus amples renseignements sur la carrière de Monsieur Adams en Angleterre jusqu'en 1914 et son expérience professionnelle au Canada, consulter la biographie rédigée par Michael Simpson.

Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform (1898).[8] Il était gestionnaire de l'entreprise responsable de la première cité jardin, Letchworth, qui traduisait dans le monde concret les notions de réforme telles que la décentralisation et les nouvelles communautés. Par la suite, Adams a travaillé comme inspecteur du Conseil d'administration de la Loi sur l'urbanisme de 1909 (Town Planning Act) et a été président de l'institut d'urbanisme britannique (British Town Planning Institute).

Adams a mis au point un plan pour la reconstruction du district de Richmond qui est resté en vigueur jusqu'après la Seconde Guerre mondiale. Même si la Commission de secours n'a pas retenu tous les éléments de son plan initial très élaboré, il est quand même parvenu à aménager dans les limites de la grille de Halifax un plan pragmatique qui offrait néanmoins des boulevards paysagers et prévoyait des espaces pour des parcs et des terrains d'amusement. Sa position favorable à la théorie du zonage a également exercé une influence considérable sur la prise de décision de la Commission de secours. George Ross, un architecte montréalais qui a travaillé avec Adams sur le projet, recommanda des constructions en plâtre Hydro-Stone et conçu 326 unités de logements en rangée de style Tudor Revival. En outre, les entrepreneurs de la localité construisirent 180 autres maisons en stucco et en plâtre Hydro-Stone ou des maisons à charpente de bois moins dispendieuses partout dans la région.

La reconstruction de Richmond offrait une solution à la pénurie de logements durant la Première Guerre mondiale, pénurie attribuable à la rareté des capitaux d'investissements, des matériaux de construction, de la main-d'oeuvre et aux coûts de construction élevés. Devant une réunion mixte de la Civic Improvement League of Canada (Ligue de progrès civique) en 1918 et la Union of Canadian Municipalities (Union des municipalités canadiennes), M. Adams insista sur le fait que le logement en temps de guerre représentait l'une des questions les plus urgentes de l'heure:

---

[8] En 1902, le livre a été publié de nouveau sous le titre Garden Cities of Tomorrow.

> ... nous devons avoir recours à l'aide gouvernementale, qu'elle soit fédérale ou provinciale et l'aide gouvernementale suppose la supervision du Gouvernement. Le gouvernement fédéral est l'autorité en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, et le logement des ouvriers de guerre est une mesure de guerre. En conséquence, il s'agit avant tout d'une question qui relève du gouvernement fédéral, bien que, à toutes fins utiles, ce dernier devrait déléguer le plus de responsabilités possible aux gouvernements provinciaux et municipaux.[9]

Selon M. Adams, le rôle du gouvernement fédéral devrait porter uniquement sur l'établissement d'un conseil consultatif central composé d'experts; il ne devrait pas embrasser la construction directe de foyers autres que les logements nécessaires pour aider l'industrie de guerre ou pour résoudre les problèmes soulevés par les «exigences créées par les conditions de guerre».[10] L'intervention du gouvernement dans le marché du logement ne devrait survenir qu'en des circonstances exceptionnelles.

---

[9] Canada, Commission de la Conservation, Report of the Tenth Annual Meeting, 1919, annexe 9, p. 117. Pour de plus amples renseignements sur les conditions de logements au début des années 1900, voir, Terry Copp, «Housing Conditions» dans The Anatomy of Poverty : The Condition of the Working Class in Montreal, 1897-1929 (Toronto : McClelland & Stewart, 1974), pages 70 à 87; et Michael J. Piva, «Public Health and Housing», dans The Condition of the Working Class in Toronto, 1900-1921, Cahiers d'histoire de l'université d'Ottawa, no. 9 (Ottawa : Presses de l'université d'Ottawa, 1979), pages 125 à 142. Voir également Shirley Spragge, «A Confluence of Interests : Housing Reform in Toronto, 1900-1920», dans The Usable Urban Past : Planning and Politics in the Modern Canadian City, ed. Gilbert A. Stelter et Alan F.J. Artibise, Carleton Library, no. 119 (Toronto : MacMillan of Canada, 1979), pages 247 à 267; Lorna F. Hurl, «The Toronto Housing Company, 1912-1923 : The Pitfalls of Painless Philanthropy», Canadian Historical Review 65,1 (mars 1984) : 28-53; et Deryck W. Holdsworth, «Cottages and Castles for Vancouver Home-Seekers», dans Vancouver Past : Essays in Social History, ed. R.A.J. McDonald et Jean Barman (Vancouver : University of British Columbia Press, 1986), pages 288 à 310.

[10] Commission de la Conservation, Rapport, 1919, annexe 9, p. 120.

À la fin de la Première Guerre mondiale, une reconnaissance croissante du besoin urgent d'intervention fédérale s'est développée alors que le marché privé ne pouvait pas répondre à la demande pour des logements abordables. Le gouvernement de l'Union s'était engagé à mener vigoureusement à la Guerre, et ne reconnaissait pas le logement comme une question d'une haute priorité. À ses yeux, l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) attribuait la responsabilité du logement aux provinces. Cependant, de nombreux politiciens, y compris Sir William Hearst, premier ministre de l'Ontario, ainsi que des organismes représentant les travailleurs, les anciens combattants, les manufacturiers et les gens d'affaires, réclamaient de plus en plus une intervention du gouvernement fédéral dans le domaine du logement. En juillet 1918, le gouvernement de l'Ontario offrit des fonds hypothécaires aux municipalités et négocia par la suite avec le gouvernement fédéral un financement pour ses programmes. En novembre, les ministres qui assistaient à une conférence fédérale-provinciale à Ottawa discutaient des façons d'alléger la congestion dans les villes et de fournir des meilleurs conditions de logement, particulièrement aux soldats qui revenaient de la Guerre.

3.2 Le programme fédéral de logement de 1918 à 1924

Au cours de la conférence fédérale-provinciale de 1918, Sir Thomas White, ministre des Finances et premier ministre intérimaire, proposa d'offrir à toutes les provinces des prêts fédéraux qui pourraient ensuite être libérés aux municipalités à titre de financement hypothécaire pour les personnes qui désiraient acheter une maison. Un décret du 3 décembre 1918 autorisa, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, l'attribution de 25 millions $ de fonds de prêts hypothécaires aux provinces, selon la taille de leur population respective. Chaque province recevrait un prêt de 20 ans à un taux d'intérêt annuel de 5%, prêt garanti en obligations ou en débentures provinciales.[11]

---

[11] Pour de plus amples renseignements sur les programmes des anciens combattants, voir Andrew Eric Jones, The Beginnings of Canadian Government Housing Policy, 1918-1924, Occasional Paper, no. 1/78 (Ottawa : Centre for Social Welfare Studies, Carleton University, 1978); et John C. Bacher, «Keeping to the Private Market : The Evolution of Canadian Housing Policy, 1900-1949» (Thèse de doctorat, McMaster University, 1985), pp. 77-105.

En élaborant son programme, le gouvernement fédéral est resté très conscient des limites constitutionnelles de ses compétences dans le domaine du logement. En conséquence, il a adopté la position que le logement était une question «d'importance nationale» qui «touche le coeur de la santé physique et morale et du bien-être général de toute la collectivité et sa relation au bien-être des soldats qui reviennent du combat et leurs familles».[12] Il soutenait que le programme servirait à :

> ... promouvoir la construction d'immeubles de logement de nature moderne afin de soulager la congestion de la population dans les villes et municipalités, qu'elle mettrait à la portée de tous les travailleurs, particulièrement des anciens combattants, la possibilité d'acquérir leur propre demeure au coût réel de l'immeuble et du terrain acquis à la valeur prisée, en éliminant ainsi les profits des spéculateurs; à contribuer à la santé et au bien-être global de la collectivité en encourageant des plans d'urbanisme et des programmes de logement adéquats.[13] (traduction libre).

En outre, le plan de logement permettrait de créer beaucoup d'emplois durant la période de reconstruction d'après-guerre et de rajustement industriel. De plus, le gouvernement fédéral accordait des prêts aux provinces à même le fonds des crédits de guerre. De cette façon, il évitait les apparences d'une participation fédérale directe dans la construction des logements.

Divers objectifs sous-tendaient le programme: l'allégement de la congestion de la population urbaine, la possibilité d'accès à la propriété pour

---

[12] Archives nationales du Canada (ci-après ANC), Dossiers du ministère des Finances, RG 19, vol. 705, dossier 203-1, C.P. 2997, 3 décembre 1918.

[13] Ibid.

tous les travailleurs, surtout les anciens combattants; l'élimination de la spéculation foncière; l'encouragement de l'urbanisme, l'atténuation des perturbations sociales, le phénomène de la gestion de la crise par le gouvernement; la promotion de la santé et du bien-être général de la collectivité; la création d'emplois; la revitalisation de l'industrie du bâtiment; et l'élaboration d'une stratégie électorale par les politiciens. En rétrospective, pour des historiens comme A.E. Jones, la volonté d'assurer la stabilité sociale durant la période de l'agitation industrielle des années 1918-1919 était le facteur le plus important derrière l'introduction du plan de logement fédéral. De même, en Grande-Bretagne, le programme des «foyers dignes des héros» agit comme une assurance contre l'agitation sociale.[14]

Un comité du Cabinet, présidé par N.W. Rowell, président du Conseil privé, et secondé par Thomas Adams, établit les principes généraux du plan.[15] En vertu du programme, les provinces devaient soumettre des propositions pour des projets locaux au gouvernement fédéral à des fins d'approbation. Ils étaient libres de faire appel aux compétences professionnelles de M. Adams. En octobre 1919, une Direction du logement au sein du ministère de la Santé assuma la responsabilité de l'administration du programme.

Le programme de logement trouva un accueil très favorable auprès des politiciens, des groupes d'anciens combattants, des gens d'affaires et des représentants de la main-d'oeuvre. Toutes les provinces du pays participèrent au programme, à l'exception de l'Alberta et de la Saskatchewan. Néanmoins, le soutien fédéral s'estompa en 1921 lorsqu'un nouveau gouvernement mené par W.L. Mackenzie King remplaça celui de Arthur Meighen.

---

[14] Mark Swenarton, Homes Fit for Heroes : The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain (London : Heinemann Educational Books, 1981).

[15] ANC, RG. 19, vol. 705, dossier 203-1, C.P. 374, 20 février 1919, y compris les principes généraux.

Pourquoi le gouvernement fédéral cessa-t-il de soutenir le programme? Bien que le plan semblait au départ très prometteur et qu'il ait reçu un très grand soutien public, il ne constituait pas une stratégie de réforme économique et sociale fondamentale. Il représentait plutôt une réaction précipitée du gouvernement fédéral aux demandes provinciales et aux problèmes sociaux, politiques et économiques immédiats. En effet, la vaste gamme d'objectifs du programme était souvent en flagrante contradiction interne ou outrepassait le mandat constitutionnel du gouvernement fédéral. Ottawa s'était d'abord engagé à mettre en oeuvre ce programme provisoire pour répondre à des circonstances inhabituelles. Une fois terminé la conversion aux activités de temps de paix, la «croyance dominante dans la libre-entreprise a mené à un retrait du gouvernement de plusieurs (mais en aucune façon de toutes) les activités dans lesquelles il s'était engagé durant et immédiatement après la Guerre. Le logement fut l'une des victimes de ce recul».[16] En outre, au fur et à mesure que la dislocation sociale s'atténuait après la Première Guerre mondiale, un des principaux motifs du lancement et de la poursuite du programme disparut avec elle.

Même si le programme de logement fédéral a entraîné la construction de 6 242 logements dans 179 municipalités sur une période de 4 ans, il laissa derrière lui une impression d'incompétence chez les fonctionnaires de tous les niveaux du gouvernement. Le plan souffrait d'un manque de structure administrative nettement définie. À la fin, la responsabilité des activités du plan fut dévolue aux municipalités individuelles plutôt qu'aux provinces ou au gouvernement fédéral et laissait ces dernières exposées à des accusations de mauvaise gestion de fonds, d'administration inefficace et de faibles pratiques de construction. Selon des critiques plus récentes, il est estimé que le programme n'a pas réussi à combler les pénuries de logement, qu'il n'a pas tenu compte des familles à faible revenu qui avaient le plus désespérément besoin de logements abordables et adéquats, et enfin qu'il a fourni un modèle de mise en oeuvre

---

[16] Jones, p. 44.

des principes d'urbanisme et de logement qui avait de sérieuses lacunes.[17]

En somme, le programme fédéral de logement mis en oeuvre en 1918 était un instrument financier lancé pour répondre à une urgence d'après-guerre qui menaçait de déstabiliser le pays. Comme ce fut le cas lors du désastre de Halifax, il représentait une intervention «spéciale» unique conditionnée par des événements économiques, sociaux et politiques d'une envergure nationale plutôt que d'une participation fédérale à long terme fondée sur une politique structurée dans le domaine du logement. Comme il s'agissait essentiellement de stratégies fiscales, le programme fédéral et l'effort de secours de Halifax ont permis au gouvernement fédéral d'intervenir temporairement dans des domaines de compétences provinciaux tout en répondant à une crise dont les ramifications semblaient s'étendre à l'échelle du pays.

3.3 La législation: la Loi fédérale du logement

Comme les forces et les mécanismes traditionnels du marché semblaient répondre aux besoins de logement de la nation après l'année 1923, aucune autre initiative fédérale n'est apparue. Le logement perdit sa priorité dans le programme du gouvernement d'Ottawa, en partie à cause de la relance économique des année 20 et en partie à cause de la prédisposition idéologique à l'encontre de la participation fédérale qui régnait au sein du gouvernement de Mackenzie King qui venait d'être élu.

Néanmoins, la période d'expansion économique qui a atteint son sommet en 1929 a produit une augmentation considérable du volume de

---

[17] Pour des évaluations antérieures du programme, voir, Canada, Bureau fédéral de la Statistique, Seventh Census of Canada, 1931 : Census Monograph No. 8, Housing in Canada, préparé par H.F. Greeway (Ottawa, l'Imprimeur du Roi, 1941), p. 33; Canada, Comité consultatif de la reconstruction, sous-comité du logement et de l'aménagement [Présidé par C.A. Curtis], Final Report of the Subcommittee, March 24, 1944 (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1944), p. 25; A.E. Grauer, Housing : A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1939), pp. 35-38; et Canada, Chambre des Communes, Comité spécial sur le logement, Procès-verbal des délibérations et témoignages, pp. 57-71, 331-334. Pour des critiques plus récentes, voir, Jones, pp. 41-43, et Simpson, pp. 105-108.

logements construits pour la classe moyenne montante et bien nantie. La perception générale était que le marché avait repris son équilibre. Une forte période d'expansion dans le secteur de la construction domiciliaire cachait la présence de quartiers de taudis dans de nombreuses parties des villes du Canada. En 1929, plus de 64 700 unités, soit le plus important volume de construction pour n'importe quelle année de la décennie, ont été achevés[18]. Les gouvernements se sentaient uniquement appelés à introduire des mesures telles que des règlements de construction et d'hygiène, des codes de zonage, ou des mesures de planification de l'aménagement foncier municipal afin de régler les questions soulevées par les propriétaires-bailleurs de taudis ou les spéculateurs.

Cependant, l'expansion n'a pas duré longtemps alors que le pays dut affronter la crise de la grande Dépression. En 1933, la construction domiciliaire avait chuté à 31 % du niveau qu'elle avait atteint en 1929. Les revenus chutèrent, et les taux d'inoccupation bondirent au fur et à mesure que les ménages devaient partager les logements à deux. Des milliers de chômeurs sans abris erraient à travers le pays à la recherche de travail et de gages. Les valeurs immobilière et locative connurent un déclin et un nombre croissant de défaillances de paiements hypothécaires ont amené les établissements de crédit à hésiter à consentir des prêts hypothécaires. Les administrations municipales portaient le fardeau financier des défauts de paiements de taxes foncières et des hausses des coûts d'assistance sociale.[19]

---

[18] O.J. Firestone, Residential Real Estate in Canada (Toronto : University of Toronto Press, 1951), p. 56.

[19] A.E. Safarian, The Canadian Economy in the Great Depression, Carleton Library, no. 54, (Toronto : McClelland and Stewart, 1910), pp. 216-19; Firestone, passim; John T. Saywell, Housing Canadians : Essays in the History of Residential Construction in Canada, Discussion Paper, no. 24 (Ottawa : Conseil économique du Canada, 1975), pp. 169-73; et John C. Bacher et J. David Hulchanski, «Keeping Warm and Dry : The Policy Response to the Struggle for Shelter among Canada's Homeless, 1900-1960», UHR 16,2 (octobre 1987) : 147-63. Voir également, Ronald Liversedge, Recollections of the On to Ottawa Trek, ed. Victor Hoar, Carleton Library, no. 66 (Toronto : McClelland and Stewart, 1973).

La chute abrupte du marché de l'habitation aggrava la baisse des conditions de vie qui régnaient au coeur de nombreuses vieilles villes. Ignorés par de nombreux Canadiens durant la prospérité des années 20, les quartiers insalubres devinrent le point de mire de l'attention publique au début des années 30. Des groupes locaux entreprirent une série d'enquêtes sur le logement à Halifax, à Montréal, à Toronto, à Hamilton, à Ottawa et à Winnipeg entre 1932 et 1935.[20] Deux de ces études, soit le Report of the Lieutenant-Governor's Committee on Housing Conditions in Toronto de 1934 (mieux connu sous le nom de Rapport Bruce d'après le nom du lieutenant-gouverneur H.A. Bruce) et le Report on Housing and Slum Clearance in Montreal de 1935, soutenaient que la crise avait gravement exacerbé un problème enraciné dans l'aménagement urbain qui appelait une intervention gouvernementale soutenue à tous les niveaux à titre de remède.[21] Quelques années plus tard, une importante enquête nationale préparée par le professeur A.E. Grauer de l'université de Toronto pour le compte de la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces a décrit la gravité de la pénurie de logements pour les familles à faible revenu durant les années de crise et a résumé la politique gouvernementale du logement mise en oeuvre en Angleterre, en Europe et en Amérique du Nord.

---

[20] Pour le résumé de H.F. Greenway, de ces enquêtes, voir, Census Monograph No. 8, pp. 34-36. Pour une perspective complémentaire de la réforme du logement à Halifax, voir John. C. Bacher, «From Study to Reality : The Establishment of Public Housing in Halifax, 1930-1953,» Acadiensis 18,1 (automne 1988) : 120-35. À la fin des années 30. un comité municipal a entrepris une enquête sur le logement à Vancouver, voir les Archives de la ville de Vancouver, document public no. 447, Vancouver, Building, Civic Planning and Parks Committee, [A Survey of the Housing Situation in Vancouver] (Vancouver, 1937).

[21] Lieutenant-Governor's Committee on Housing Conditions in Toronto [Présidé par Herbert A. Bruce], Report (Toronto : n.p., 1934); and Joint Committee of the Montreal Board of Trade and the City Improvement League, A Report on Housing and Slum Clearance for Montreal (Montreal : n.p., 1935).

Au début, le gouvernement fédéral hésitait encore à intervenir dans le domaine du logement. Il choisit plutôt de se fier aux forces du marché pour résoudre les problèmes de logement des Canadiens plutôt que d'«adopter une politique générale de socialisme fondée sur les conditions globales d'aujourd'hui (traduction)».[22] Enfin, à la mi-février 1935, le premier ministre R.B. Bennett dut se rendre aux demandes de plus en plus aiguës d'intervention de la part des membres de l'Opposition au Parlement, des groupes régionaux et municipaux et des représentants de l'industrie du bâtiment selon laquelle il était temps «d'examiner et de déposer un rapport sur l'adoption d'une politique nationale de construction domiciliaire comprenant la construction, la remise en état et la réparation des unités de logements rurales et urbaines afin de fournir de l'emploi à l'échelle du Canada (traduction)».[23] M. Arthur Ganong, un homme d'affaires qui faisait partie de l'Association des manufacturiers canadiens et de la Maritime Board of Trade, présida le Comité spécial mis sur pied à cette fin, qui comprenait neuf Conservateurs, sept Libéraux et un député de la Fédération du Commonwealth coopératif.

Le mandat du Comité révélait un changement dans l'idéologie qui régnait alors à propos des questions d'intervention gouvernementale. Le gouvernement fédéral envisagea d'intervenir parce que le marché éprouvait de sérieuses difficultés à traverser une période difficile. En stimulant l'industrie de la construction, le gouvernement pouvait alléger la situation du chômage. En effet, le gouvernement se proposait de créer de l'emploi

---

[22] Canada, Parliament, House of Commons, Debates [hereafter Hansard] 18 June 1935, [vol. 4] p. 3773, cited by J. David Hulchanski, «The 1935 Dominion Housing Act : Setting the Stage for a Permanent Federal Presence in Canada's Housing Sector,» UHR 15,1 (June 1986) : 22. This description of the Dominion Housing Act's story is based in particular on Hulchanski's work and on «Keeping to the Private Market», pp. 122-81, 208-27. See also, Alvin Finkel, «The Construction Industry», in Business and Social Reform in the Thirties (Toronto : James Lorimer, 1979), pp. 100-16.

[23] Special Committee on Housing, Minutes, p. 3.

afin de relancer l'économie. Les lois sur l'habitation représentaient un moyen d'atteindre une fin plutôt qu'une fin en soi.

Après s'être réuni dix fois entre le 21 février et le 15 avril 1935, et entendu 22 témoins à l'échelle du Canada, le Comité spécial recommanda que soit établie une autorité nationale dans le domaine du logement et qu'elle soit autorisée à «négocier des ententes avec toute province, municipalité, entreprise, société ou particulier afin de promouvoir la construction, la restauration et la remise en état de tous les logements nécessaires, et qu'elle puisse accorder de l'aide financière à des taux d'intérêt favorables, des périodes d'amortisation et d'autres conditions susceptibles d'encourager l'habitation» (traduction).[24] En outre, la «politique nationale du logement devrait être ainsi établie, en ce qui a trait à la création d'emplois, qu'elle favorise la concertation et la coordination des efforts des administrations provinciales, municipales et autres ainsi que celles des organismes privés» (traduction). Ainsi, à l'instar du rapport Bruce et d'autres enquêtes locales menées au début des années 1930, le travail du Comité spécial prônait une intervention fédérale systématique et soutenue dans le marché domiciliaire afin de résoudre à la fois les problèmes résidentiels structuraux et d'autres questions d'une importance immédiate.

Le gouvernement fédéral réagit aux problèmes du logement des années 30 en ignorant presqu'entièrement les recommandations du Comité spécial. Au lieu, la présentation faite devant le Comité par le sous-ministre des Finances, W. C. Clark, lors du dernier jour des audiences, joua un rôle beaucoup plus important dans la formulation de la réponse gouvernementale.[25] Ancien économiste de l'université Queen's et ancien

---

[24] Ibid., p. 380.

[25] Clark occupa le poste de sous-ministre des Finances de 1932 à 1952. Pour de plus amples renseignements, à son sujet, voir J.L. Granatstein, The Ottawa Men : The Civil Service Mandarins, 1935-1957 (Toronto : Oxford University Press, 1982), pp. 44-69; and «Canadian Housing 'Policy'», p. 5.

directeur d'une société immobilière aux États-Unis, M. Clark expliqua au Comité spécial qu'il s'intéressait à la question du logement d'un triple point de vue: d'abord à titre de problème social et économique, considéré dans une perspective à long terme, ensuite à titre de problème à court terme, qui consiste à fournir un certain incitatif à la reprise des affaires et à chercher à créer de l'emploi, et enfin en fonction de son «obligation de sauvegarder le trésor public».[26] Son poste de sous-ministre des Finances semblait alimenter ces deux dernières préoccupations. Plutôt que de prendre des «engagements hâtifs envers les aspects les plus difficiles et les plus complexes du domaine du logement» tels que l'élimination des taudis, il préférait se concentrer sur le problème d'une urgence immédiate qui consistait à se servir du logement pour stimuler la relance des affaires et absorber le chômage (traduction).[27] Il suggéra donc d'établir une «société centrale du logement» pour accorder une certaine aide financière à des sociétés à dividendes limités afin de fournir des unités de logement à propriétaire occupant et à faible coût.[28] Véritable précurseur de la SCHL, cet organisme maintiendrait également un service fondamental de recherche et d'information et stimulerait l'intérêt national
dans le domaine du logement et de la planification urbaine. La création de la société permettrait également d'éviter d'entrer en concurrence avec le secteur privé et éliminerait tout besoin de créer un ministère fédéral des Affaires urbaines et de l'habitation.

Le témoignage de M. Clark s'intégrait parfaitement à une autre présentation faite devant le Comité spécial cette fois-ci par T. D'Arcy Leonard, conseiller juridique de l'Association fédérale d'hypothèques et de placements. M. Leonard s'opposait à l'introduction d'un programme national de logement public et appuyait la mise en oeuvre d'un programme fédéral d'assistance prêt hypothécaire afin l'accès à la

---

[26] Comité spécial sur le logement, Procès-verbal, pp. 353 et 354.

[27] Ibid., p. 354

[28] Ibid.

propriété.[29] Ainsi, tant M. Clark que M. Leonard partageaient l'opinion que l'intervention de l'État devait être limitée à l'assistance-prêt hypothécaire pour les éventuels propriétaires et constructeurs de logements.

De fait, M. Clark ébauchait des lois sur le logement pendant même que le Comité spécial tenait ses audiences. Une fois qu'il devint clair que lui et Leonard s'entendaient parfaitement, ils se mirent à négocier pendant deux mois dans les coulisses à titre de représentants de l'État et des établissements de crédit, tandis que peu à peu les lois prenaient leur forme définitive.

En juin 1935, le gouvernement déposa son projet de Loi fédérale du logement devant la Chambre des communes. Dans sa première partie, la Loi proposait que de plus amples études de la question du logement soient menées par le Conseil économique du Canada. Dans sa deuxième partie, elle affectait 10 millions $ à un fonds de prêts aux constructeurs ou aux propriétaires à des fins de construction de logements. La Loi établit les principes éminemment novateurs des prêts conjoints selon lesquels le propriétaire ou le constructeur faisait une mise de fonds initiale représentant 20% du coût de la valeur prisée de la propriété et selon lesquels le gouvernement fédéral et l'établissement de crédit fournissaient 20% et 60% respectivement du prêt hypothécaire. Le prêt hypothécaire consenti aux termes de la Loi fédérale du logement représentait jusqu'à 80% de la valeur prisée, amorti sur une période de vingt ans à un taux d'intérêt de 5%. Ainsi, la Loi introduisait un prêt plus important que celui d'une valeur maximale de 60% de la valeur prisée permis antérieurement, un taux d'intérêt moins élevé que le taux d'intérêt largement répandu de 5½ à 6%, ainsi qu'un prêt amorti combinant les paiements de capital et d'intérêt sur une période de temps plus longue. L'établissement de crédit et l'État devaient partager toutes les pertes attribuables à des défaillances de paiements.[30]

---

[29] Ibid., pp. 347-48.

[30] Canada, Lois, Statuts, etc., Une loi visant à aider la construction de logements, 1935 (Dominion Housing Act), 25 & 26 Geo. 5, ch. 58; and Canada, ministère des Finances, An Explanation of the Dominion Housing Act, 1935 (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1935).

Lorsque Sir George Perley, ministre d'État sans portefeuille, à titre de ministre du Travail intérimaire, déposa la Loi fédérale du logement devant la Chambre des communes, il mentionna qu'il permettrait de prendre «certaines mesures immédiates de nature concrète pour aider à résoudre les problèmes existants dans le domaine du chômage» (traduction), tandis que le gouvernement se proposait d'étudier la question du logement de manière plus approfondie.[31] Le ministère des Finances, qui n'était pas un organisme national du logement, se chargerait de gérer les activités relevant de la Loi fédérale du logement. Le caractère plutôt modeste de la Loi a déçu les parties de l'Opposition. La plupart des membres du Parti libéral et tous les membres de la FCC tenaient à un projet de loi de plus grande envergure qui mettrait en oeuvre un plus grand nombre des recommandations du Comité spécial et fournirait des logements abordables à des travailleurs à faible revenu. De plus, la FCC remettait en question la relation entre les prêteurs privés et l'État ainsi que l'absence d'un mécanisme permettant de consentir des prêts à des autorités compétentes en matière de logement sur le plan local. Malgré tout, le projet de loi fut adopté par la Chambre des communes et reçu la sanction royale au début du mois de juillet 1935. Cependant, au mois d'octobre de la même année, l'élection fédérale avait amené au pouvoir un gouvernement libéral dirigé par un nouveau premier ministre, M. Mackenzie King. Le nouveau ministre des Finances, l'honorable Charles A. Dunning, n'envisageait d'apporter aucun changement à la Loi fédérale du logement tant qu'elle n'aurait pas reçu sa juste chance d'exister.

La mise en oeuvre de la Loi fédérale du logement s'avéra décevante. De nombreuses sociétés d'assurance-vie, de prêts hypothécaires et de fiducies désignées comme des chefs de file aux termes de la loi refusèrent de participer à ces mesures en raison des coûts d'administration élevés et des plus grands risques à courir. Un montant insignifiant de constructions domiciliaires favorisa les propriétaires de logements à revenu moyen plutôt que les locataires à faible revenu. En vertu de la Loi fédérale

---

[31] Hansard, 1935, vol. 4, p. 3776.

du logement, seulement 4 903 unités de logements furent érigés à l'aide de 3 158 prêts durant ses trois années d'existence. Les prêteurs firent preuve de discrimination envers les quartiers urbains à faible revenu et les municipalités éloignées et ils répartirent inégalement les logements construits en vertu de la Loi parmi les provinces: avec la plus grande concentration des sièges sociaux, l'Ontario, reçut 48% de tous les logements subventionnés.[32]

Malgré toutes ses lacunes, la Loi fédérale du logement marqua le début d'initiatives fédérales soutenues en vue d'assurer les abris aux citoyens canadiens. À la fin de l'année 1936, sur une recommandation de la Commission nationale de placement, Ottawa mit en oeuvre un autre programme, le programme d'amélioration des maisons, afin de ramener les ouvriers de l'industrie du bâtiment dans la main-d'oeuvre active. Le programme d'amélioration des maisons était un plan de réparation et de rénovation des maisons en vertu duquel un propriétaire de logement pouvait emprunter jusqu'à 2 000 $ d'une banque pour une période maximale de 5 ans à un taux d'intérêt annuel de 3¼%. Le gouvernement fédéral garantissait les pertes jusqu'à concurrence de 15% du prêt. L'Association des banquiers canadiens appuyait ce programme, ce qui permettait au gouvernement de lancer le programme avant l'adoption en 1937 de la Loigarantissant les emprunts pour la réfection des maisons. Lorsque la Commission nationale de placement finit son mandat en 1938, le ministère des Finances se chargea d'administrer le régime. Ottawa dépensa 50 millions $ sur le programme d'amélioration des maisons entre le mois d'octobre 1936 et le mois d'octobre 1940, lorsqu'il mit fin à ce régime en raison de l'effort de guerre.[33]

---

[32] Hulchanski, p. 35.

[33] Canada, Lois, Statuts, etc., An Act to Increase Employment by Encouraging the Repair of Rural and Urban Homes, 1937 (Home Improvement Loans Guarantee Act), 1 Geo. 6, ch. 11. Pour un aperçu sommaire du PAM, voir «Keeping to the Private Market,», pp. 181-202; et Finkel, pp. 107-108.

Grâce à une campagne de publicité efficace élaborée sous les auspices de la Commission nationale de placement et au succès de l'effort de promotion menée par des comités nationaux et locaux représentant les entreprises et le secteur industriel, le programme d'amélioration des maisons atteint ses objectifs et fournit un plus grand nombre d'emplois aux ouvriers du secteur de la construction. En février 1940, il avait assuré environ 25,3 millions d'heures de main-d'oeuvre directe à l'échelle du Canada et absorbé environ 19 millions $ de matériaux. Il fournit 125 652 prêts valant approximativement 50 millions $ et ce, moyennant un taux de défaillance très bas.[34] Cependant, l'Ontario reçut une fois de plus la plus grande part de ces prêts, et les propriétaires de maisons à revenu moyen en ont bénéficié davantage que les locataires à faible revenu.

3.4 La Loi nationale sur le logement de 1938

En juillet 1938, le gouvernement de Mackenzie King poursuivit ses efforts en vue de créer des emplois, de stimuler l'industrie de la construction domiciliaire, et d'élargir le parc de logements en remplaçant la Loi fédérale du logement par une nouvelle Loi nationale sur le logement.[35] Une fois de plus, la perspective idéologique de W.C. Clark orienta les efforts de rédaction de la loi. La partie I de la Loi nationale sur le logement maintint le principe des prêts conjoints. Cependant, elle élargit les activités à un plus grand nombre d'emprunteurs à revenu moyen. L'État et les établissements de crédit pourraient fournir jusqu'à 80% des prêts sur des logements évalués à plus de 2 500 $ ou 90% des prêts sur des logements évalués à

---

[34] ANC, Dossiers de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, RG 64, ser. 1010, vol. 89, dossier 106, «Preliminary Report on the Housing Situation in Canada and Suggestions for Its Improvement,» préparé par Leslie R. Thompson, p. 108, tableau 10; and RG 19, vol. 705, dossier 203-1A, vol. 1, Press Release, no. 107, 13 février 1940. Voir aussi RG 19, vol. 709, dossier 203-1A, «The Operation of the National Housing Act up to its Termination October 30, 1940,» avril 1942.

[35] Canada, Lois, Statuts, etc., An Act to Assist in the Construction of Houses, 1938 (National Housing Act), 2 Geo. 6, ch. 49. Pour une étude plus approfondie de la LNL, de 1938, voir «Keeping to the Private Market,» pp. 228-31, 249-66. Voir aussi, Finkel, pp. 108-109.

moins de 2 500 $. Le gouvernement d'Ottawa éleva le montant disponible pour les prêts conjoints à 20 millions $. Il créa également une direction spéciale, l'Administration nationale du logement, au sein du ministère des Finances, chargée de superviser la mise en oeuvre du programme de la Loi nationale sur le logement. M. Frank W. Nicolls occupa le poste de directeur du logement et M. Sam Gilmond, qui devint plus tard le premier architecte en chef de la SCHL, fut nommé au poste d'architecte de l'Administration du logement.[36]

Comme le programme d'amélioration des maisons, la partie I du programme de la Loi nationale sur le logement accomplit beaucoup plus que la Loi fédérale du logement. En effet, les emprunteurs avaient épuisé la somme entière de 1 million $ consacrée aux fonds de la Loi nationale sur le logement avant même la fin de l'année 1941, et des personnes à revenu plus modeste ou ayant une résidence dans des régions éloignées participèrent au nouveau programme. Le nombre d'unités de logement approuvés en vertu des programmes de prêts hypothécaires fédéraux enregistra une forte progression en 1938 et demeura à un niveau très élevé jusqu'à l'imposition des mesures de restriction en temps de guerre. Malheureusement, la valeur des logements s'établissait en moyenne à 3 947 $, soit près de 1 500 $ de plus que le prix d'une maison à faible coût. Seulement un cinquième des logements construits en vertu de la Loi nationale sur le logement était d'une valeur inférieure à 3 000$.[37]

Pour la première fois, la partie II de la Loi nationale sur le logement prévoyait la mise en oeuvre d'un programme de logement à loyer modique qui offrait aux autorités locales de logement des prêts du gouvernement fédéral pouvant atteindre jusqu'à 90% des coûts de construction du logement, à un taux d'intérêt annuel de 2% et elle offrait aussi aux sociétés à dividendes limités des prêts pouvant atteindre jusqu'à 80% du coût à un taux d'intérêt de 1¾ %. Le Trésor fédéral libéra

---

[36] Pour de plus amples renseignements sur Gitterman et Nicolls, voir S.A. Gitterman «Un défi fort ancien», dans Un toit pour tous, pp. 81 à 88.

[37] Rapport Curtis, pp. 327-28, tableaux 90a, 90b, and 90c.

30 millions $ pour le programme. Les gouvernements provinciaux durent passer des lois d'autorisation permettant aux municipalités de participer au programme, et ils devaient absorber toutes les pertes ainsi subies. La Loi stipulait que les municipalités devaient renoncer à toutes les taxes sur les projets de logements à loyer modique, à l'exception d' 1 % d'entre elles. Le programme fédéral imposait des limites sur le montant maximal des loyers et des revenus des ménages. Contrairement au programme de logements à loyer modique établi par la Commission nationale de placement et mis sur les tablettes par les fonctionnaires du ministère des Finances, il ne prévoyait pas de subventions de réduction de loyers assurant le logement de ménages à revenu modique.

Le programme prévu à la partie II de la Loi nationale sur le logement s'avéra irréalisable en raison du refus des provinces d'adopter des mesures habilitantes et de la résistance des municipalités d'abandonner les taxes sur les projets proposés: aucun ordre de gouvernement ne voulait assumer le risque financier supplémentaire sur les subventions alors qu'ils devaient assumer l'énorme fardeau des frais d'assistance attribuables à la Crise. Parmi les autres difficultés éprouvées, mentionnons les formules de coût du gouvernement fédéral, les droits de propriété locaux et les sources d'investissements privés qui retardèrent la soumission des propositions à l'échelle du pays. Enfin, la date d'expiration du 31 mars 1940 s'écoula sans qu'un seul projet fut approuvé par Ottawa.

La partie III de la Loi proposait un stimulant fiscal pour les petits propriétaires. Le gouvernement fédéral accepta de payer une partie des taxes municipales pendant trois ans sur les logements qui coûtaient moins de 4 000 $, si une municipalité acceptait de fournir les terrains à construire pour la somme de 50 $. Cet article de la Loi, par ailleurs peu utilisé, expira également à la fin de mars 1940.

Le prochain temps fort de l'histoire de la participation fédérale dans le domaine du logement fut marqué par la proposition fédérale de créer une Banque centrale d'hypothèques. Cependant, la Banque centrale d'hypothèques acquit une grande signification historique parce qu'elle constituait un autre exemple de l'intervention fédérale sur le marché du

logement grâce à des moyens fiscaux, et sans concurrencer directement le secteur privé.[38]

En 1938, la reprise économique globale continuait d'être décevante, et la dette hypothécaire sur les fermes rurales et les logements urbains demeurait élevée par rapport au revenu de débiteur et à la valeur de la propriété. Les prêteurs faisaient face à des risques considérables de défaillance au fur et à mesure que la Crise se prolongeait et que le nombre énorme de chômeurs et des bénéficiaires d'aide sociale refusait de fléchir.

À l'avis de W.C. Clark, le gouvernement fédéral devrait négocier à la baisse la dette hypothécaire afin de l'établir à des niveaux plus raisonnables par rapport à la valeur des fermes et des maisons. Cependant, comme il était dénué du pouvoir constitutionnel d'obliger les créanciers à participer à ce genre de programme, le gouvernement devait négocier des ententes volontaires avec ces derniers. M. Clark ébaucha une proposition de création d'une Banque centrale d'hypothèques au début de l'année 1939, et le ministre des Finances déposa un projet de loi devant la Chambre pour sa création en mai de la même année. Malgré l'opposition des établissements de crédit et du Sénat et de son chef conservateur, Arthur Meighen, Clark finit par gagner son point. La Loi sur la Banque hypothécaire centrale reçut la sanction royale à la mi-juillet.

Cette loi établissait une Banque centrale d'hypothèques, sous le contrôle et la propriété du gouvernement fédéral, dont les opérations quotidiennes étaient assurées par la Banque du Canada, grâce à un conseil d'administration dont le sous-ministre des Finances faisait partie. La Banque centrale d'hypothèques pouvait émettre des obligations garanties par le gouvernement pour un montant qui pouvait atteindre 200 millions $. L'appartenance à la Banque se ferait sur une base volontaire. Un établissement de crédit pouvait adhérer à la Banque si elle convenait de rajuster ses prêts hypothécaires sur les fermes à un taux de 5% et ses prêts

---

[38] Pour une présentation sur la Banque centrale d'hypothèques, voir Robert B. Bryce, Maturing in Hard Times : Department of Finance through the Great Depression (Kingston and Montreal : McGill-Queen's University Press, 1986), pp. 168-71; et Finkel, pp. 109-112.

hypothécaires sur les logements domiciliaires à un taux de 5½%, lorsque la dette n'était pas supérieure à 7 000 $ pour une unité simple ou à 12 000 $ pour une unité double. En outre, l'établissement de crédit devait radier tous les arriérés d'intérêts accumulés sur une période d'au-delà de 2 ans, et tous les montants en souffrance sur le prêt hypothécaire proprement dit au-delà de 80% de la juste valeur prisee de la propriété.

En contre-partie, la Banque centrale d'hypothèques offrait un incitatif aux établissements de crédit en vue d'atteindre des évaluations des taux d'intérêt réalistes en 1939 en ce sens qu'elle autorisait le gouvernement fédéral à partager le coût des montants ainsi radiés. En effet, le gouvernement d'Ottawa pouvait émettre à l'intention des sociétés créditrices des débentures garanties de 20 ans à 3% pour un montant équivalant à la moitié du prêt hypothécaire réduit. En outre, la Banque centrale d'hypothèques offrirait «la possibilité permanente d'escomptes» aux sociétés membres.

Une grande confusion entoura la création de la Banque centrale d'hypothèques. L'ensemble des Canadiens, depuis le premier ministre de l'Alberta, M. William Aberhart, jusqu'aux fermiers et propriétaires de demeures, craignant des mesures de saisies, ne comprirent pas le véritable rôle de la Banque. Pour certains, il semblait que le gouvernement envisageait de participer directement à des activités de prêts hypothécaires.

L'innovation créatrice de la Banque centrale d'hypothèques résidait dans la préoccupation première d'Ottawa à l'égard des marchés financiers, les liquidités et la confiance du public. En effet, la collectivité des investisseurs et le public emprunteur avait grandement souffert durant la «famine» des années 30, et le gouvernement fédéral tentait de rétablir la confiance dans le marché privé en fournissant des fonds pour les placements domiciliaires à l'échelle individuelle et corporative. La Loi sur la Banque centrale d'hypothèques reflétait le succès de W.C. Clark qui avait réussi à ramener les établissements de crédit dans le courant central du financement de logements.

À l'adoption de la Loi, le gouvernement nomma M. David Mansur au poste de surintendant-général de la Banque ainsi proposée.[39] Après avoir passé la décennie antérieure à Montréal à titre de chef du service immobilier et de prêt hypothécaire de la société Sun Life, M. Mansur amena à son partenariat intellectuel avec M. Clark ses compétences approfondies dans le domaine des mathématiques et de l'actuariat ainsi que ses contacts fiables et solides dans les milieux financiers. Cependant, le Banque centrale d'hypothèques ne put engager ses activités en raison des incertitudes de la Seconde Guerre mondiale. En 1945, le gouvernement abrogea la Loi sur la Banque centrale d'hypothèques.

L'importance de la Banque centrale d'hypothèques dans l'évolution des politiques du logement repose surtout dans l'influence profonde et l'habileté remarquable qu'exercèrent MM. Clark et Mansur pour établir des précédents à la participation fédérale dans les activités de rajustement de la dette et de réforme des programmes de prêts hypothécaires. À la fin, la promotion de la part de M. Clark de meilleures conditions de logement pour les Canadiens grâce à l'établissement de marchés soutenus par le gouvernement trouverait sa réalisation dans l'établissement en 1946 de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

Le Canada s'engagea dans la Seconde Guerre mondiale avec une économie chancelante et une population ébranlée par une décennie de crise économique. La guerre changea tout cela en créant des emplois et une reprise économique et en articulant clairement l'objectif de gagner la guerre. Entre 1939 et 1942, la guerre engendra une hausse de 60% des emplois dans le secteur industriel dans 12 régions métropolitaines distinctes. En 1943, les industries de guerre employaient 848 000 personnes, tandis que les emplois civils représentaient approximativement 500 000 postes. Les activités non manufacturières absorbaient plus d'un million de travailleurs. Quelque 300 000 personnes déménagèrent dans les villes qui participaient

---

[39] Pour de plus amples renseignements sur Mansur, voir Un toit pour tous, pp. 1 à 9.

à l'effort de guerre, ce qui se traduisit par une immense pénurie de logements.[40]

3.5 Wartime Housing Limited

En février 1941, le gouvernement fédéral parvint à résoudre l'urgence nationale de loger les travailleurs de l'industrie de guerre. En vertu de la Loi sur les mesures de guerre, il créa par décret une nouvelle société d'État, la Wartime Housing Limited, qui devait construire des logements temporaires pour les ouvriers de guerre.[41] La WHL relevait par l'entremise de son président, l'entrepreneur de Hamilton, M. Joseph M. Pigott, directement de C.D. Howe, alors ministre des Munitions (par la suite de la Reconstruction) et Approvisionnements. Cependant, devant l'immense tâche dévolue au ministère et le lourd fardeau administratif de M. Howe, la WHL réussit à demeurer indépendante de l'intervention ministérielle dans ses opérations quotidiennes. Avec un siège social situé à Toronto, et 51 succursales à l'oeuvre dans 73 municipalités en 1945, la société proprement dite était considérablement décentralisée.

La société WHL fonctionnait à la fois comme un entrepreneur-promoteur de grande envergure et comme un propriétaire-bailleur. Après avoir mené des enquêtes sur les conditions de logement locales afin de déterminer les meilleurs emplacements pour les projets de construction, la société embauchait des entrepreneurs et des architectes de la région pour leur confier le mandat de construire des logements locatifs de trois types de conception standard qui d'ordinaire faisaient appel à des méthodes

---

[40] Rapport Curtis, pp. 132 à 135. Voir aussi, John C. Bacher, «Under the Threat of Expulsion : Women Were Blamed for the Housing Shortage during World War II», Women and Environments 10,2 (Winter 1988) : 14-15.

[41] Pour une étude de la WHL, voir Jill Wade, «Wartime Housing Limited, 1941-1947 : Canadian Housing Policy at the Crossroads,» UHR 15,1 (juin 1986) : 41-59. Voir aussi, John C. Bacher, «Too Good to Last? The Social Service Innovations of Wartime Housing,» Women and Environments 10,2 (Hiver 1988) : 10-13; «Keeping to the Private Market,» pp. 293-297, 302-319, 460-462, 520-525; Kennedy, pp. 480-489; Rapport Curtis, pp. 35-40, 262-65; et Firestone, pp. 484-485, 488.

progressives de construction à partir de matériaux semi-préfabriqués pour un assemblage rapide sur le terrain. Lorsque la pénurie de logements s'aggrava encore plus entre les années 1943 et 1946, la WHL commença à fournir des logements aux familles des soldats et des anciens combattants. En janvier 1947, lorsque la SCHL l'absorba, la WHL avait achevé plus de 26 000 unités de logements à l'échelle du Canada à l'aide d'avances gouvernementales qui totalisaient plus de 86 million $.[42] La WHL agissait également à titre de propriétaire pour des milliers de familles à revenu modeste jusqu'à 1946 alors que le gouvernement a mis en oeuvre un programme progressif de vente des maisons aux locataires occupants.

En 1944-1945, les fonctionnaires du gouvernement fédéral commencèrent à penser sérieusement à la question de la poursuite du mandat, totalement réussi par ailleurs, de la Wartime Housing Limited au-delà des exigences de l'urgence de guerre. M. Joe Pigott proposa de prolonger le mandat de la WHL dans le domaine du logement locatif à loyer modique tout en le modifiant, tandis que M. David Mansur spéculait que le gouvernement aurait pu établir un organisme national de logement public au sein du ministère de la Reconstruction et de l'Approvisionnement qui aurait puisé pleinement à même l'expérience de la WHL dans le domaine de l'habitation. Néanmoins, les discussions à haut niveau entre M. Howe et M. J.L. Ilsley, alors ministre des Finances, les conduisirent à rejeter la faisabilité d'exploitation de la WHL à des fins de création de nouveaux projets d'immeubles locatifs à loyer modique. Comme M. Humphrey Carver l'a suggéré,

> la perspective de voir le gouvernement fédéral devenir le propriétaire-bailleur d'encore plus de familles canadiennes horripilait un gouvernement libéral qui était voué à la promotion de la libre-entreprise et qui était prêt à faire tout

---

[42] «Wartime Housing Limited,» pp. 47, 49.

en son possible pour éviter de s'engager dans une politique de logement public.[43]

En 1947, la Société centrale d'hypothèques et de logement nouvellement établie avait absorbé la WHL à la suite du regroupement de presque tous les programmes fédéraux de logements sous la direction d'un seul organisme permanent. Par la suite, la SCHL mit l'accent sur une orientation de ses activités visant essentiellement à fournir aux Canadiens des logements sur le marché libre grâce à son administration soutenue de la Loi nationale sur l'habitation de 1944.

En plus d'établir la WHL, le gouvernement fédéral répondit aux besoins soulevés par les problèmes de construction et d'aménagement en temps de guerre en lançant d'autres initiatives. En vertu de la Loi no. 5 sur les crédits adoptée en 1942, le gouvernement lança le Programme d'agrandissement des maisons.[44] Sous la gestion de l'Administration nationale du logement, au sein du ministère des Finances, ce programme a fourni une petite quantité de logements locatifs supplémentaire grâce à 110 transformations d'immeubles existants. Comme il l'avait fait dans le Programme d'amélioration des maisons, le gouvernement garantissait les prêts bancaires accordés pour les rénovations. En 1943, le Programme de transformation des maisons nouvellement inauguré augmenta beaucoup plus considérablement le stock des logements locatifs en utilisant toutefois un minimum de matériaux de construction. En vertu de ce programme, l'Administration nationale du logement loua pour une période de cinq ans, de vastes logements ou des immeubles d'habitation dans diverses villes et entreprit 2 099 transformations de logements.

---

[43] Humphrey Carver, Compassionate Landscape, (Toronto : University of Toronto Press, 1975), pp. 109-10.

[44] Pour de plus amples renseignements sur le Programme de transformation des maisons et le Programme d'agrandissement des maisons, voir «Keeping to the Private Market,» pp. 321 à 323; and Firestone, pp. 487, 490-491.

Afin d'orienter la main-d'oeuvre et les matériaux dont on avait cruellement besoin vers l'effort de guerre, le gouvernement fédéral adopta plusieurs décrets afin d'établir un service de contrôle de la construction au sein du ministère des Munitions et des Approvisionnements et de nommer un Contrôleur autorisé à restreindre la construction civile à l'échelle du Canada.[45] Au niveau local, le Contrôle émettait des permis fédéraux pour la construction de maisons et réglait le volume de construction en élevant ou en abaissant les limites de la valeur des nouveaux logements. Le gouvernement mit fin aux activités du Contrôle en décembre 1945. D'autres divisions au sein du ministère des Munitions et des Approvisionnements géraient le stock de matériaux disponibles pour la construction de maisons. Par exemple, le Contrôle du bois limitait les stocks de bois, et la Direction des Priorités privilégiait les programmes fédéraux consacrés à la construction de logements pour les anciens combattants ou les ouvriers de guerre.

En septembre 1939, le gouvernement fédéral créa la Commission des prix et du commerce en temps de guerre en vertu de la Loi sur les mesures de guerre afin de combattre l'inflation.[46] Une année plus tard, il élargit le mandat de la Commission afin d'y inclure le logement à titre de «besoin essentiel de la vie» et donna à cette dernière le pouvoir de rajuster le montant des loyers au niveau qu'il atteignait en janvier 1940, de définir les conditions de location, de réglementer les marchés du logement dans 30 régions désignées, et de nommer des administrateurs. Un administrateur des loyers à Ottawa et divers comités locaux faisaient enquête sur les plaintes et examinaient les demandes afin de pouvoir trancher entre les parties. À la fin de 1941, le contrôle des loyers s'appliquait à l'ensemble du pays. La Commission réglementait également les expulsions, et, lorsque le problème du logement s'intensifiait en juillet 1945, il imposa un gel

---

[45] Kennedy, vol. 2, pp. 80-87.

[46] «Keeping to the Private Market,», pp. 288-292, 323-325, 345-351, 457-460; Curtis Report, pp. 255-261; and ANC, RG 64, vol. 29, dossier (intitulé) «Rental and Eviction Controls, World War II,» «Canadian Rental and Eviction Controls, World War II and the Post War Years,» préparé par E.E. Booth, 1er décembre 1937.

global sur toutes les expulsions. Bien que le gouvernement ait progressivement relâché les contrôles de loyers à la fin des années 40, ces derniers demeurèrent en vigueur jusqu'au début des années 50.

De plus, les comités consultatifs régionaux des femmes, qui faisaient partie de la Direction de la consommation de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre établit 29 bureaux d'enregistrement des logements disponibles dans les localités grâce au travail de femmes bénévoles et de plusieurs employés rémunérés. Les registres dressaient une liste des logements disponibles, acceptaient des demandes d'abris, et fournissaient à Ottawa des enquêtes précises sur les conditions de logement régionales.

Afin de lutter contre le problème de location de plus en plus aigu, la Commission des prix et du commerce en temps de guerre mit au point une série de règlements sur les refuges d'urgence qui commencèrent à s'appliquer en décembre 1944.[47] Elle appliqua des mesures de contrôle, mis à l'essai antérieurement à Halifax, dans d'autres régions congestionnés comme Ottawa, Toronto, Hamilton et Vancouver et, enfin en 1945, à l'ensemble de la nation. Dans chaque région, la Commission désigna un administrateur qui devait coordonner tous les efforts en vue d'alléger la situation. À la fin de la guerre, les administrateurs aidèrent les municipalités à transformer des baraques inoccupées des forces armées, de vieux hôtels, des hangars de l'immigration, et d'autres immeubles en logements provisoires pour les vétérans sans logis et leurs familles. Ils aidèrent également les universités en pleine croissance à fournir des locaux d'habitation aux étudiants récemment démobilisés des services armés. La SCHL finit par prendre en charge l'administration des abris d'urgence et assura la mise en oeuvre du programme jusqu'à son achèvement en décembre 1948. Plus de 10 000 transformations de logements furent effectués dans le cadre du programme des refuges d'urgence.

---

[47] «Keeping to the Private Market,», pp. 422-430, 465-467, 476, 492-495, 518; Annuaire du Canada, 1947, p. 586; and Firestone, pp. 498-500.

Cependant, les profondes tensions économiques suscitées par la Crise et la Guerre engendrèrent parmi les citoyens réformistes une préoccupation croissante quant aux besoins d'une plus grande sécurité sociale et économique pour la population en entier. Ils estimaient que le logement était un besoin social plutôt qu'un simple produit de consommation offert sur le marché. La détérioration largement répandue dans de nombreuses villes à travers le pays, dont les rapports Bruce et Grauer faisaient état, renforçaient leurs arguments selon lesquels la création de logements adéquats était nécessairement reliée à des questions plus vastes de bien-être social et à des solutions à long terme intégrées aux politiques et programmes fédéraux.

En outre, un chômage cyclique profond, enraciné dans les rigidités structurelles de l'économie du Canada, favorisa un examen renouvelé d'une intervention fédérale systématique dans le domaine grâce à des initiatives de politique publique. La vague suivante de programmes nationaux de l'habitation doit être considéré dans le contexte social et économique de la naissance de l'état-providence et de la reconstruction d'après-guerre.

4. *Changements sociaux et reconstruction d'après-guerre*

Selon la pensée dominante au dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle au Canada, la famille et les organismes de bienfaisance représentaient les sources les plus appropriées d'assistance sociale.[48] Les gouvernements national et locaux jouaient un rôle restreint en matière d'assistance. Une demande d'aide reflétait l'échec moral de l'individu plutôt que de résulter des incidences d'un durcissement des conditions économiques et sociales.

À la fin des années 30, l'économiste britannique John Maynard Keynes avait démontré aux nations du monde occidental que les gouvernements pouvaient mettre en oeuvre des politiques économiques précises afin de prévenir la récurrence d'un autre événement cataclysmique tel que la Crise. Le gouvernement canadien accepta les idées de Keynes avec prudence. Il commença progressivement à se servir de ses politiques et programmes comme de leviers financiers afin d'augmenter le volume de construction nécessaire pour surmonter la pénurie de logements durant la période d'après-guerre. Du point de vue de W.C. Clark, les objectifs sociaux de l'habitation devaient être conciliés avec les considérations économiques.

En de nombreux points, la position de M. Clark était aux antipodes des arguments des réformateurs sociaux qui favorisaient une intervention de l'État dans le domaine du logement dans le cadre d'un plus vaste programme de bien-être social. De fait, les conséquences sociales et économiques de la Seconde Guerre mondiale, jumelées aux effets dévastateurs de la Crise, alimenta un vigoureux débat sur la nécessité de mettre en place un système global et national de sécurité sociale.

---

[48] Pour une description de l'évolution des services sociaux au Canada, voir, Dennis Guest, The Emergence of Social Security in Canada (Vancouver : University of British Columbia Press, 1985). Voir aussi, James Struthers, No Fault of Their Own : Unemployment and the Canadian Welfare State, 1914-1941 (Toronto : University of Toronto Press, 1983).

Néanmoins, en janvier 1943, cédant à la pression des demandes croissantes pour la mise en oeuvre d'un programme de reconstruction social dans le logement au cours de la période d'après-guerre, le gouvernement fédéral établit un Sous-comité sur l'habitation et l'aménagement des collectivités en tant qu'élément constituant de son Comité consultatif de restauration présidé par C.E. James, recteur de l'université McGill.[49] Le professeur C.A. Curtis de l'université Queen's présida le sous-comité, et Leonard Marsh, un savant réputé dans le domaine des sciences sociales à l'université McGill et un ancien étudiant de Sir William Beveridge, l'architecte du système de sécurité sociale en Angleterre, assuma la fonction de conseiller en recherches.

Le Comité consultatif de restauration se préoccupa de six secteurs de politique nationale dont le logement, jumelé à l'aménagement communautaire, était une composante stratégique. Le fait de se préoccuper de l'habitation au milieu d'une guerre mondiale était un acte d'un optimisme et d'une prévoyance extraordinaire et démontrait la force de la confiance du Canada en la victoire ultime. En outre, l'appui et l'intervention particulière de Ian Mackenzie, le ministre des Pensions et de la Santé durant la guerre, qui soutenait que le grand public exigerait des meilleures conditions sociales lorsque reviendrait la paix, réussirent à convaincre le gouvernement d'approuver l'établissement du Comité consultatif de restauration. Le Sous-comité sur l'habitation et l'aménagement des collectivités était composé de quelques-uns des plus grands défenseurs d'une politique de logement social au pays. Ses douze membres comprenaient des experts en sciences sociales, des urbanistes, des architectes, des ingénieurs et des fonctionnaires comme George Mooney, secrétaire de la Fédération canadienne des maires et municipalités, S.H. Prince, président de la Nova Scotia Housing Commission, et Eric Arthur, professeur d'architecture à l'université de Toronto et co-auteur du rapport Bruce. L'aide du gouvernement fédéral fut fournie par F.W. Nicolls, le directeur du Logement au ministère des Finances, Joe Pigott, président de la WHL et H.F. Greenway, statisticien fédéral.

---

[49] Pour un résumé des activités du sous-comité et du rapport Curtis, voir, Bacher's «Keeping to the Private Market,» pp. 368-393, and «Canadian Housing 'Policy',» pp. 9-10.

Ayant pour mandat de revoir les lois et les structures administratives existantes dans le domaine du logement et de l'aménagement des collectivités et de déposer un rapport sur les changements qu'il faudrait apporter aux procédures organisationnelles et législatives afin de mettre en oeuvre un programme de logement adéquat après la guerre, le Sous-comité déposa un rapport très critique et pertinent. Il recommandait «un programme de logement de grande envergure» afin de répondre au désir populaire «pour un meilleur logement et une meilleure qualité de vie», pour accroître les possibilités d'emplois disponibles pour les soldats démobilisés et les anciens travailleurs de guerre, et rattraper d'autres pays dans le domaine de la prestation de logements avec l'aide de l'État «à titre de questions de bien-être et d'intérêt public».[50] Ce «programme global et équitable» comprendrait toutes les formes de logements, mais il accorderait une «attention particulière» aux logements ruraux et aux logements à loyer modique. Même s'il supposait que les entrepreneurs et les sociétés construiraient la plupart des projets, le programme favoriserait une participation publique, privée et coopérative au financement et à l'exploitation des schémas d'aménagement. Les membres du sous-comité plaçaient l'urbanisme et l'aménagement des collectivités à l'avant-scène de tous les projets afin d'utiliser les terrains «de la façon la plus efficace et socialement souhaitable voulue». La division constitutionnelle des responsabilités au Canada exigeait une coopération entre tous les ordres de gouvernement appelés à mettre au point des mesures habilitantes et à financer des programmes particuliers. Enfin, le sous-comité prônait la décentralisation de la structure administrative afin de recruter le plus de participation et d'assurer le meilleur contrôle possible. Le rapport Curtis, comme l'étude du sous-comité fut bientôt désignée, estimait que le pays avait besoin de 606 000 nouveaux logements urbains et de 125 000 nouveaux logements ruraux durant la première décennie de l'après-guerre. Il recommanda de construire annuellement un minimum de50 000 unités au cours des premières années de l'après-guerre. Environ 355 000 logements existants avaient besoin de réparations et d'améliorations considérables.[51]

---

[50] Rapport Curtis, p. 9.

[51] Ibid, pp. 12-13.

Le Sous-comité établissait des distinctions dans la mise en oeuvre de la politique du logement en classant les ménages en trois groupes, selon le niveau de leur revenu: les personnes qui pouvaient se permettre de construire leurs propres maisons sans assistance, les personnes qui étaient en mesure de payer les loyers en vigueur sur le marché ou, avec une aide financière appropriée, d'acquérir leur propre maison; et les personnes qui ne pouvaient pas se permettre de payer les loyers pour un logement adéquat et qui vivaient dans des taudis ou dans des conditions de surpeuplement. En particulier, le Sous-comité analysa la possibilité de fournir des logements abordables aux familles de locataires à faible revenu et à revenu moyen dans les régions métropolitaines. Il proposa que les projets de logements à loyer modique visent le tiers inférieur de ces familles et que la Loi nationale sur l'habitation soit élargie afin de bénéficier à une bonne partie des personnes appartenant au groupe médian. Quant au programme de logements à loyer modique, le Sous-comité recommanda l'établissement d'organismes de logement locaux travaillant en étroite collaboration avec les gouvernements fédéral, provincial et municipal ainsi que l'introduction de subventions permettant de réduire les loyers.

Le Sous-comité fit d'autres recommandations afin de résoudre les problèmes de logement durant la guerre, notamment des recommandations touchant la rénovation et l'amélioration des maisons, le logement coopératif, le logement rural et le logement appartenant à des entreprises, l'urbanisme, et les réductions des frais de construction.

Le Comité consultatif de la restauration marqua une étape importante dans le cheminement du pays vers l'adoption d'un système de sécurité sociale de grande envergure. En outre, comme le mentionnait son rapport définitif,

> les lois sur la sécurité sociale ne sont pas suffisantes en elles-mêmes mais font partie d'un vaste programme pour l'amélioration des ressources humaines de la nation dans le cadre duquel des questions comme le logement, la politique

> de nutrition et l'éducation ont une place importante. (traduction)[52]

Le Sous-comité du Comité consultatif indiqua clairement comment une intervention fédérale de grande envergure, fondée sur une politique cohérente, pourrait élargir le système de sécurité sociale de sorte qu'il englobe les domaines du logement et de l'urbanisme. Malheureusement, le gouvernement répondit au rapport Curtis en mettant en oeuvre très peu de ses recommandations dans la Loi nationale sur l'habitation de 1944.

---

[52] Canada, Comité consultatif de la restauration, Rapport (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1944), p. 33. Voir également, Leonard Marsh, Report on Social Security for Canada (Toronto and Buffalo : University of Toronto Press, 1975).

5. *Conclusion, de 1918 à 1946*

Le Canada est entré dans la période d'après-guerre en étant mieux équipé pour régler les questions de logement qu'il ne l'avait jamais été à aucune autre période de son histoire. Bien que le gouvernement fédéral considérait le logement comme un mécanisme de régulation et d'alimentation de la croissance et de la prospérité économique, il commençait peu à peu à reconnaître qu'il devait intégrer sa politique du logement dans un plus vaste système de sécurité sociale, afin de répondre aux besoins d'une grande partie de la société. Même si la compétence constitutionnelle était clairement dévolue aux provinces en ce domaine, le gouvernement fédéral comprenait que son «pouvoir supérieur de dépenser» pourrait fournir un soutien direct et indirect considérable à la production de logements dans toutes les régions et ce, pour répondre à la gamme entière des besoins sociaux et économiques. En acceptant de jouer un rôle permanent dans le domaine du logement, Ottawa avait besoin d'un point de convergence pour les politiques naissantes et les programmes établis ainsi qu'une structure institutionnelle permettant d'encadrer les initiatives publiques et privées qui se complétaient mutuellement. Toutes les conditions étaient réunies pour favoriser la création de la Société centrale d'hypothèques.

Partie II

Du financement du logement à la rénovation urbaine

1946 à 1968

6. Introduction

Pendant les deux premières décennies qui ont suivi la guerre, un certain nombre de facteurs sociaux, économiques, éducationnels, législatifs et humains ont déterminé l'évolution de la politique en matière de logement et d'aménagement urbain au Canada.

Une croissance économique sans précédent et un énorme changement démographique ont caractérisé ces années. De très importantes vagues d'immigration, entièrement soutenues et encouragées par le gouvernement, ont généré une croissance économique exponentielle qui, à son tour, a exigé une adaptation et un ajustement inventif des politiques et programmes de logement. À la fin des années 60, le Canada était devenu surtout urbain; la population habitait dans des centres métropolitains était devenue multiculturelle. Ces changements quantitatifs et qualitatifs ont créé la ville canadienne moderne avec tous ses problèmes et ses possibilités de croissance et d'amélioration.

En outre, depuis 1945, le Canada a établi un système sophistiqué de bien-être social. En s'inspirant des précédents en Europe de l'Ouest, la nation s'est engagée entièrement à établir un réseau de soutien social qui comprend actuellement les allocations familiales, les régimes de pension, l'assurance-chômage et, principalement, les soins médicaux universels. Le logement et le soutien financier du gouvernement fédéral représentent les deux pierres angulaires de ce réseau de sécurité. Les députés ont considéré le logement comme une question sociale et économique clé. Parfois, ils l'ont soutenu de manière ambivalente, mais ils l'ont appuyé. Les initiatives fédérales en matière de logement sont un élément vital dans la vaste gamme de politiques publiques qui constituent l'État providence canadien.

De plus, un changement évident dans l'objectif et l'étendue des lois provinciales et fédérales relatives au logement a reflété des besoins sociauxet économiques en évolution. Pendant les années 40, la loi a mis l'accent sur le financement permettant à un particulier d'acheter un terrain et de construire une habitation. De la maison, l'accent est passé à la rue et à l'îlot, puis au quartier, et finalement à la ville. Les lois ont d'abord mis l'accent sur le financement hypothécaire, le prêt conjoint et l'assurance hypothécaire puis, par la suite, sur l'acquisition de terrains et la rénovation urbaine. En outre, elles ont étendu le financement fédéral des maisons à l'infrastructure, y compris l'eau, les égouts, les routes, les trottoirs, et à tous les coûts en capital nécessaires pour construire un Canada suburbain. Elles ont aussi appuyé les améliorations apportées à la qualité de la conception, au lotissement et à la rationalisation du marché foncier au moyen de la réserve foncière choisie et de la rénovation urbaine.

Pendant les deux décennies qui ont suivi la guerre, le gouvernement fédéral a favorisé la planification urbaine et a encouragé la recherche par l'intermédiaire de la SCHL. La fourniture de bourses, l'encouragement de l'enseignement universitaire, la recherche au niveau universitaire, l'enseignement public sur une grande échelle et la contribution du soutien financier destiné aux organismes de citoyens ont permis de mieux comprendre les villes canadiennes. Aux termes de la Partie V de la *Loi nationale sur le logement*, le gouvernement fédéral a investi dans l'avenir et a apporté de solides améliorations à la théorie et à la pratique de l'urbanisme et de l'aménagement urbain.

Les personnalités des ministres responsables de la SCHL, les présidents et le personnel de la Société ainsi qu'une vaste gamme de professionnels et d'universitaires à l'extérieur d'Ottawa ont participé à l'élaboration des politiques et des programmes du Canada en matière de logement. La SCHL, le catalyseur principal, a joué un rôle important par l'entremise de ses bureaux principal et régionaux. Les politiques établies par la Chambre des communes ont été plus ou moins appuyées par tous les partis politiques et par l'électorat canadien pendant les années de MM. St-Laurent, Diefenbaker et Pearson.

7. Nouveaux débuts

7.1 La Loi nationale sur l'habitation de 1944

Après avoir examiné son expérience d'avant-guerre en ce qui concerne la *Loi nationale sur le logement*, et en tenant compte du succès obtenu avec la Wartime Housing Limited, le gouvernement fédéral a tenté de prévoir les besoins d'après-guerre en révisant la *Loi nationale sur le logement*.[53] En 1944, le ministre des Finances, M. J.L. Ilsley, a présenté au Parlement une nouvelle loi rédigée par le sous-ministre M. W.C. Clark afin de favoriser la construction de maisons, la réparation et la modernisation des logements existants, et la création d'emplois pendant la période d'après-guerre (traduction).[54] La Loi a obtenu la sanction royale le 15 août 1944.

La *Loi nationale sur l'habitation (LNH) de 1944* n'a pas mis en application la plupart des recommandations principales du rapport Curtis. Plutôt, M. Clark et les représentants de la Dominion Mortgage and Investments Association ont élaboré l'orientation et les détails de la loi comme ils l'avaient fait dans le cas de la *Loi fédérale sur le logement de 1935*. Précisément, la nouvelle *Loi nationale sur l'habitation* a ignoré les questions urgentes du logement destiné aux personnes à faible revenu, l'expansion urbaine rapide et les programmes élargis d'aide hypothécaire destinée aux propriétaires de logements.

La Partie I de la *Loi de 1944* a autorisé l'octroi de prêts conjoints par le gouvernement fédéral et les établissements de prêt aux propriétaires ou aux constructeurs. Elle a établi le montant maximal du prêt conjoint à 95 p. 100 pour les premiers 2 000 $ de la valeur d'emprunt d'une maison,

---

[53] "Keeping to the Private Market", pp. 367-421.

[54] Canada. Lois, Statuts, etc., *Loi nationale sur l'habitation, 1944*, 8 Geo. 6, chap. 46.

à 85 p. 100 pour une valeur de 2 000 à 4 000 $ et à 70 p. 100 pour une valeur de plus de 4 000 $. Elle a aussi fixé la partie fédérale maximale du prêt à 25 p. 100. Le prêt comportait un taux d'intérêt annuel de 4,5 p. 100. La période d'amortissement était de plus de vingt ans ou, lorsque des pratiques appropriées de planification et de zonage protégeaient le logement, de plus de trente ans. Ces dispositions de la *LNH* correspondaient de très près aux recommandations du rapport Curtis, mais elles étaient moins étendues surtout en ce qui concerne les mises de fonds initiales et les périodes d'amortissement.

La Partie II de la *LNH* a permis l'octroi de prêts conjoints par le gouvernement fédéral et les établissements de prêt aux propriétaires ou aux constructeurs à des conditions semblables à celles dans la Partie I en ce qui concerne la construction de logements locatifs. De plus, elle a autorisé l'octroi de prêts fédéraux aux sociétés à dividendes limités pour la construction ou la conversion d'ensembles à loyer modique. Elle a aussi garanti un rendement annuel de 2,5 p. 100 aux compagnies d'assurance-vie qui investissaient des fonds dans des ensembles locatifs à coût faible ou modéré. En vertu de cette partie de la Loi, le gouvernement fédéral a approuvé l'octroi de subventions aux municipalités pour le regroupement des terrains aux fins de construction de logements locatifs à des coûts faibles ou modérés, aménagés par des sociétés à dividendes limités ou des compagnies d'assurance-vie. La Loi ne comprenait aucune disposition en ce qui a trait aux subventions fédérales des loyers.

La Partie III prévoyait l'octroi de prêts conjoints aux agriculteurs pour la construction de maisons sur les terres agricoles. La Partie IV a adopté la recommandation du rapport Curtis en ce qui concerne la libéralisation des activités de prêt relatives à l'amélioration et à l'agrandissement des maisons, bien que le gouvernement ait retardé la proclamation d'une décennie. La Partie V permettait au ministre de mener des enquêtes sur l'état des logements et la distribution des renseignements sur le logement et la planification urbaine.

7.2 *Création de la Société centrale d'hypothèques et de logement*

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les principales villes du

Canada ont connu une pénurie de logements due à des déplacements importants de la population, surtout les travailleurs de guerre et les militaires, ainsi qu'à des pénuries de matériaux et de main-d'oeuvre de construction. La démobilisation des forces armées, l'arrivée des épouses de guerre d'outre-mer, le taux de formation accru de familles et la pénurie continue des matériaux et des travailleurs de la construction ont aggravé la situation de l'habitation.[55]

La nécessité d'une réaction fédérale coordonnée, à l'intérieur des contraintes constitutionnelles et institutionnelles, aux pénuries d'après-guerre en matière de logement a entraîné la création d'une société d'État, la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL). Celle-ci était modelée d'après la Banque centrale d'hypothèques; ses fonctions comprenaient la stabilisation du marché de l'habitation par l'administration de la *LNH de 1944* et la consolidation de presque tous les programmes de logement fédéraux en un seul organisme. La Loi constituant la SCHL en société a reçu la sanction royale au milieu de décembre 1945 et la Société a été établie le 1er janvier 1946.[56]

Les sociétés d'État permettent de mettre en oeuvre les politiques et les programmes fondés sur le concept de la combinaison de l'obligation de rendre compte au Parlement et de l'indépendance relative par rapport à l'examen minutieux par l'État de leurs activités quotidiennes. Bien qu'elles rendent compte par l'intermédiaire d'un ministre au Parlement, surtout en ce qui concerne les questions budgétaires, les sociétés d'États ne sont pas d'ordinaire soumises au contrôle ministériel direct comme le sont les ministères. Par exemple, les questions relatives au personnel demeurent une affaire interne qui ne relève pas de la *Loi sur l'emploi dans la fonction*

---

[55] Wade, pp. 42, 44; et Jill Wade, "A Palace for the Public: Housing Reform and the 1946 Occupation of the Old Hotel Vancouver," dans *Vancouver Past: Essays in Social History*, pp. 290-294.

[56] Canada. Lois, Statuts, etc., *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement, 1945*, 9-10 Geo 6, chap. 15. Voir aussi "Keeping to the Private Market", pp. 476-483.

publique. Les statuts en vertu desquels les gouvernements établissent les sociétés d'État définissent l'étendue de leurs activités et de leur autonomie.

À l'origine, la SCHL, qui rendait compte au ministre des Finances, M. J.L. Ilsley, devint, quelques mois plus tard, la responsabilité de M. C.D. Howe, ministre de la Reconstruction et des Approvisionnements. En des termes qui évoquent la guerre, M. Howe a prôné un effort maximal dans le domaine de l'habitation (traduction).[57] M. Howe était le Canadien, membre du Cabinet, le plus qualifié pour résoudre le problème du logement. Diplômé en ingénierie du Massachusetts Institute of Technology, il enseigna par la suite à l'Université Dalhousie et devint un constructeur prospère d'élévateurs de grains à Winnipeg et, à Lakehead, il fut élu au Parlement. Sa carrière culmina dans les années 40 lorsqu'à titre de ministre des Munitions et Approvisionnements, il organisa l'effort de guerre visant à fournir du matériel aux forces canadiennes et alliées. Après 1945, il orienta ses efforts vers la reconstruction et, en particulier, un programme de logement ambitieux. Au début, il exerça ses activités dans le cadre de projets de la Wartime Housing Limited et au moyen de contrôles de la construction et de l'approvisionnement. Puis, à titre de ministre responsable de la SCHL, il établit des objectifs élevés dans le domaine de la construction résidentielle: son but était de construire environ 500 000 maisons pendant les cinq premières années qui suivirent la guerre.[58] Jusqu'en 1948, le pays connut plus de construction que jamais auparavant dans son histoire.[59] Pourtant, cette année, M. Howe devint ministre du Commerce et de l'Industrie, et M. Robert Winters, un autre ingénieur diplômé du

---

[57] *Hansard, 1946, vol. 4, p. 3673. Pour de plus amples renseignements sur M. Howe, voir L. Roberts, C.D. - The Life and Times of Clarence Decatur Howe* (Toronto : Clark, Irwin, 1957); et R. Bothwell et W. Kilbourn, *C.D. Howe: A Biography* (Toronto : McClelland & Stewart, 1979). Pour une autre description de ces années, voir "Keeping to the Private Market", pp. 490-542.

[58] *Hansard*, 1946, vol. 4, p. 3673.

[59] *SCHL, Rapport annuel, 1948, p. 6.*

Massachussett Institute of Technology, devint ministre de la Reconstruction et des Approvisionnements, responsable de la SCHL. Par la suite, environ vingt différents ministres, dont les portefeuilles ont compris une gamme aussi variée que les ministères du Travail et des Affaires urbaines, ont dirigé la Société.

À l'origine, le conseil d'administration de la SCHL comprenait le président, le vice-président et les sous-ministres des Finances et de la Reconstruction et des Approvisionnements, ainsi que des représentants de la Banque du Canada et cinq autres directeurs régionaux. M. David Mansur, ancien directeur général de la Banque centrale d'hypothèques, devint le premier président de la SCHL. La major-général Hugh A. Young exerça les fonctions de vice-président.

La tâche principale de la SCHL consistait à administrer la *LNH de 1944*. Avec son approbation, le nombre de prêts accordés en vertu de la Loi passa de 7 341 en 1946 à 33 934 en 1950. Le nombre de logements construits au moyen de ces prêts passa de 11 827 à 42 280 au cours de ces quelques années. La plupart de ces logements étaient occupés par les propriétaires plutôt que loués.[60] En 1948, près de la moitié des prêts et des logements avaient été approuvés dans le cadre du Programme de logements intégrés que le ministère des Finances avait élaboré en 1945 et ajouté à la *LNH en 1946*.[61] Le programme fournissait des logements aux anciens combattants à des coûts inférieurs à ceux achetés dans le cadre du programme LNH ordinaire. Il limitait les ventes aux anciens combattants, accordait la priorité des matériaux aux constructeurs, établissait un prix de vente déterminé à l'avance, demandait aux constructeurs de s'engager à couvrir la maison d'un toit au plus tard quatre mois après la date du début de la construction, et il fournissait à la SCHL la garantie d'acheter les maisons non vendues au plus tard six mois après l'achèvement.

---

[60] SCHL, Rapport annuel, 1946, tableau 1, p. 26 et 1950, tableau 4, pp. 54-55.

[61] SCHL, Rapport annuel, 1946, pp. 5-6; 1947, tableau 3, p. 29; 1948, tableau 4, p. 53; et 1949, tableau 4, pp. 56-57. Voir aussi l'Annuaire du Canada, 1947, p. 585.

Entre 1947 et 1949, le programme entraîna la construction de 13 531 maisons.

En 1947, en vertu de la Partie V de la *LNH*, la SCHL effectua dynamiquement de la recherche sur l'habitation dans les domaines économique, statistique, sociologique, technique et architectural. Elle collabora étroitement avec des organismes du gouvernement fédéral tels que la Division de la recherche sur la construction du Conseil national de recherches, et d'autres organismes ne relevant pas du gouvernement tels que l'Institut royal d'architecture du Canada et l'Association canadienne d'urbanisme. En outre, la SCHL entreprit la publication de revues trimestrielles telles que *Housing in Canada* et *Housing Progress Abroad* ainsi que des livres sur la conception des petites maisons. La Société encouragea la mise en place de cours d'urbanisme dans les universités canadiennes, entama son programme de bourses d'études supérieures et effectua des études consistant à analyser les lois et les procédures existantes en matière de planification. Elle visait à ce que toutes ces recherches permissent d'acquérir et de diffuser les nouvelles connaissances en vue d'améliorer les conditions de vie des Canadiens (traduction).[62]

En plus d'administrer la mise en application de la *LNH de 1944*, la SCHL a progressivement absorbé plusieurs programmes du temps de guerre, établis par d'autres ministères et organismes. M. C.D. Howe a expliqué que la consolidation accélérerait les relations avec les provinces, les municipalités, les propriétaires, les constructeurs et les locataires.[63] En fait, ces mesures ont entraîné des augmentations considérables d'approbations de prêts, et ont simplifié l'octroi de prêts aux particuliers, aux termes de la LNH (traduction).[64] Le ministère des Finances et

---

[62] SCHL, Rapport annuel, 1947, p. 11. Voir pp. 11-13 pour un résumé de ces différentes activités.

[63] *Hansard*, 1946, vol. 3, p. 3673.

[64] Ibid., p. 3690.

la Commission des prix et du commerce en temps de guerre ont transféré les programmes favorisant l'agrandissement et la transformation des maisons ainsi que l'administration des logements d'urgeuce à la SCHL dès que celle-ci fut établie.[65]

En 1947, la Société a absorbé les activités de la Wartime Housing Limited (WHL) en ce qui concerne les travailleurs de guerre et les anciens combattants. À titre d'organisme chargé de la construction à la SCHL, la WHL a continué à bâtir des logements locatifs destinés aux anciens combattants dans le cadre d'un accord avec les municipalités partout au pays et a transformé les immeubles fédéraux excédentaires de guerre en logements provisoires pendant les pénuries d'habitations de l'après-guerre. Après avoir intégré les cadres de la WHL à sa propre structure administrative, la SCHL a exercé les fonctions de propriétaire-bailleur de toutes les maisons achevées. En 1946, après une décision du gouvernement fédéral de vendre ces logements, la Société a supervisé la vente de plus de 38 000 habitations jusqu'en 1952.[66]

En 1947, la SCHL a pris le contrôle de la société infructueuse Housing Enterprises of Canada Limited(HEL).[67] Formée par les principales compagnies d'assurance canadiennes en vertu de la modification de la *LNH de 1945*, la HEL était une société à dividendes limités qui tentait de construire et de gérer des logements locatifs à prix modéré avec l'approbation de la SCHL pour ce qui est de l'emplacement, des coûts et des loyers. La HEL investissait 10 p. 100 des coûts des projets, et la SCHL

---

[65] SCHL, Rapport annuel, 1946, pp. 6-7.

[66] Société centrale d'hypothèques et de logement, *Rapport annuel*, 1952, tableau 15, p. 79. Voir aussi Gordon Murchison, «Souvenirs d'une vie», dans *Un toit pour tous*, pp. 13-21. M. Murchison a dirigé la Division des hypothèques et des biens immobiliers de la SCHL entre 1947 et 1954.

[67] SCHL, *Rapport annuel*, 1947, p. 10; «Keeping to the Private Market», pp. 405-406, 413, 432-435, 456, 464-465, 500; et l'*Annuaire du Canada*, 1947, p. 585.

finançait le reste au moyen d'un prêt hypothécaire à un taux d'intérêt annuel de 3 p. 100. Lorsque la HEL a reconnu qu'elle n'était pas en mesure de construire les logements aux coûts prévus, elle s'adressa au gouvernement fédéral et demanda à la SCHL d'absorber ses biens et ses activités. En décembre 1947, la HEL et la SCHL ont commencé à construire 3 313 logements et en ont achevé 2 847; le reste des maisons ont put être occupées l'année suivante. Aux termes de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* de 1942, le ministère des Affaires des anciens combattants est demeuré chargé de la construction d'habitations destinée aux ruraux.[68] L'Administration de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* aidait les anciens militaires à trouver des maisons sur des propriétés foncières d'un acre près des grands centres urbains. Avec une demande préalable des anciens combattants intéressés, elle achetait des terres agricoles, effectuait des améliorations et vendait la propriété à des conditions financières favorables aux requérants. Elle achetait aussi des terrains et construisait des logements sur un plan de lotissement, de sa propre initiative. Entre 1946 et 1949, l'Administration de la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants* a commencé la construction de 10 623 logements et en a achevé 8 000.

---

[68] Canada, Lois, Statuts, etc., *An Act to Assist War Veterans to Settle upon the Land, 1942 (Loi sur les terres destinées aux anciens combattants)*, 6 Geo. 6, chap. 33, Firestone, pp. 487, 489; et l'*Annuaire du Canada*, 1946, pp. 460-461. Voir aussi Walter S. Woods, *Rehabilitation (A Combined Operation)* (Ottawa : Imprimeur du roi, 1953).

8. La SCHL et LNH, de 1949 à 1954

8.1 Les modifications apportées à la LNH en 1949

Malgré la déclaration faite par le premier ministre, M. Louis St-Laurent, à la fin de l'année 1947, selon laquelle aucun gouvernement dont il est membre n'adoptera de loi sur les logements subventionnés (traduction), deux ans plus tard, M. David Mansur a apporté une modification importante à la *LNH* de 1944, qui a permis d'établir un programme de logements publics.[69] L'article 35, comme on a appelé cette modification, a prévu pour la première fois le partage fédéral-provincial conjoint de l'achat et de l'aménagement de terrains pour la construction de maisons à vendre ou à louer. Le gouvernement fédéral et la province se sont partagés les coûts en capital et les coûts de fonctionnement, les profits et les pertes sur une base de partage de 75-25 p. 100.

L'intense débat au sujet des logements publics construits par le gouvernement, fondés sur les modèles britanniques ou américains, datait maintenant de presque deux décennies. Les gouvernements fédéraux successifs s'étaient, pour des raisons d'idéologie, opposés à l'octroi de subventions. Ils supposaient qu'une aide de plus en plus favorable en matière de prêts hypothécaires et d'autres mesures d'encouragement indirect sur le marché fourniraient le logement approprié à de nombreuses personnes et que le parc d'habitations inoccupées serait mis à la disposition des groupes à faible revenu. Malgré cette approche, à la fin des années 40, de plus en plus de Canadiens ne pouvaient ni trouver ni conserver une maison appropriée à des prix abordables. En 1948, la Ville de Toronto prit finalement des mesures unilatérales et construisit le premier ensemble

---

[69] Canada. Lois, Statuts, etc., *Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation, 1949*, 13 Geo. 6, chap. 30; et «Keeping to the Private Market», pp., 528-535. Voir aussi, Robert T. Adamson, «Une oeuvre valable et durable», dans *Un toit pour tous*, pp. 69-78.

subventionné du Canada: Regent Park. Le maire de Toronto a fondé sa réélection sur une promesse de construire des logements publics en raison des besoins urgents des pauvres. Toutefois, malgré le vote favorable, on s'opposait assez fortement à la prise en charge par la Ville de Toronto en l'absence de loi provinciale et d'aide financière à l'appui (traduction).[70]

Le concept de l'aide fédérale-provinciale partagée a aidé le gouvernement fédéral à résoudre le dilemme relatif aux logements publics. M. Mansur était entièrement neutre à l'ensemble de la question et a élaboré une loi entièrement neutre qui, d'une façon détournée, a légitimisé le logement public ainsi que les loyers subventionnés à l'intention des familles à faible revenu (traduction).[71] Cependant, le fait d'utiliser le mot «déficit» plutôt que «subvention» dans la modification de 1949 signifiait que l'on n'envisageât pas vraiment d'aider les familles à faible revenu et qu'un déficit n'aurait lieu qu'à la suite d'une erreur administrative regrettable. L'intention du gouvernement fédéral était de céder aux provinces certaines des responsabilités de l'intervention publique dans le domaine du logement. Pour des militants tels que M. Humphrey Carver, la démarche semblait être un vilain tour car les provinces n'avaient manifesté aucun intérêt pour les responsabilités sociales relatives à l'habitation (traduction). L'astuce réussit. En 1952, seuls 1 230 logements dans 11 ensembles de logements locatifs

---

[70] *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, p. 31. Voir aussi Albert Rose, *Regent Park : A Study in Slum Clearance* (Toronto : University of Toronto Press, [1958]) et Humphrey Carver, *Houses for Canadians : A Study of Housing Problems in the Toronto Area* (Toronto : University of Toronto Press, 1948). Pour se renseigner sur les autres efforts visant à assurer des logements publics, voir Jane Lewis et Mark Shrimpton, «Policy making in Newfoundland during the 1940s : The Case of the St. John's Housing Corporation», *Canadian Historical Review*, 65,2 (juin 1984) : 209-239; et John C. Bader, «From Study to Reality : The Establishment of Public Housing in Halifax», *Acadiensis*, 18,1 (automne 1988) : 120-135.

[71] Communication personnelle de Humphrey Carver à H.P. Oberlander, 28 novembre 1987, et *Compassionate Landscape*, '. 109.

partout au pays reçurent une subvention, alors que la *LNH* de 1944 avait financé 34 323 maisons avec 23 718 prêts.[72]

8.2 Construction du Bureau national de la Société

L'étendue et la portée de la SCHL ont augmenté en raison de l'augmentation de la demande de logements et des initiatives gouvernementales. En 1950, l'administration centrale comptait 300 employés. Les bureaux régionaux des Maritimes, du Québec, de l'Ontario, des provinces des prairies et de la Colombie-Britannique offraient des programmes et des services LNH. Un réseau de bureaux locaux assurait diverses fonctions à l'échelle régionale et favorisait la coopération avec les provinces.

À Ottawa, la SCHL était encore sise à l'immeuble temporaire n° 4 sur la rue Wellington, construit aux fins d'utilisation en temps de guerre depuis plus d'une décennie. Pourtant, la Société était établie de façon durable. Il lui fallait une administration centrale appropriée, nouvelle et permanente en rapport avec son importance financière et ses répercussions sur l'économie d'après-guerre au Canada.

Le nouvel immeuble du Bureau national était situé à l'extérieur du centre d'Ottawa. Il permettrait à M. Mansur de sentir qu'il exerçait ses fonctions de façon autonome. Il voulait diriger la SCHL sans laisser aux politiciens la possibilité de l'influencer (traduction).[73] Le nouvel emplacement nécessitait plusieurs services de soutien. Un système d'autobus spécial ramassait les employés chaque matin et les transportait à l'emplacement du chemin de Montréal et ramenait la plupart des employés à Ottawa, surtout à l'extrémité ouest, le soir.

Cependant, un esprit de temps de guerre animait le nouvel immeuble à bureaux. Élevé du rang de petit tambour à celui de général et

---

[72] SCHL, *Rapport annuel*, 1952, p. 16, et tableau 4, pp. 55-57.

[73] Carver à Oberlander, 28 novembre 1987.

connaissant la hiérarchie du commandement (traduction), le vice-président, M. Hugh A. Young, veilla à ce que lui et M. Mansur occupassent l'étage supérieur du nouvel immeuble et que toutes les «troupes» fussent «adéquatement cantonnées» dans les salles aux étages inférieurs. Afin de maintenir l'«esprit de corps», M. Young prit les dispositions nécessaires pour que les troupes fussent bien nourries. Une cafétéria fournissait des repas copieux et d'autres services alimentaires à des prix subventionnés, jusqu'aux années 70.

M. Mansur considérait la SCHL comme un établissement de gestion monétaire, semblable à une compagnie d'assurance américaine (traduction). Il voulait que ce nouvel immeuble ressemblât au siège social d'une telle compagnie. La société d'architecture de Marani, Morrison et Lawson a fourni un témoignage audacieux de l'importance financière de la SCHL. Ainsi, l'administration centrale du chemin de Montréal confirmait le mandat de la Société: on accordait au financement hypothécaire la priorité par rapport aux autres questions en matière de logement.

9. *Changement d'orientation*

9.1 De M. Mansur à M. Bates

Le 1er novembre 1954, M. David Mansur, le premier président de la SCHL, prit sa retraite. Il quitta en étant très fier de ce qu'il avait accompli. En particulier, il a fait participer la collectivité financière au domaine de l'hypothèque et réétabli la confiance dans l'investissement dans le logement. Le banquet offert à l'occasion de son départ fut une effusion unique de reconnaissance publique et privée pour ses hauts faits.

M. Stewart Bates succéda à M. Mansur comme président. Les deux hommes étaient fondamentalement différents pour ce qui est de l'attitude, du style de gestion, des objectifs intellectuels et des buts. Alors que M. Mansur considérait le logement surtout comme une activité économique bénéficiant d'une relation étroite avec les établissements de prêt, M. Bates manifesta des préoccupations sociales importantes au sujet du logement des Canadiens et favorisa une meilleure qualité et une distribution plus équitable des maisons. Alors que M. Mansur avait été un manipulateur d'argent et de pouvoir, M. Bates était un manipulateur d'idées (traduction).[74]

Le passage de la direction de M. Mansur à M. Bates illustre comment la personnalité individuelle affecte les objectifs des institutions. Il démontre la mesure dans laquelle les gens peuvent plus ou moins réussir à façonner et à motiver les structures institutionnelles à l'intérieur des contraintes relatives à la politique publique globale. M. Bates était doué d'une intelligence créative, très évidente, et s'était engagé fermement à apporter un changement social. Ayant hérité des qualités de ses ancêtres écossais, il fut le témoin, dans sa ville natale de Glasgow, de l'influence destructrice du logement insalubre sur les familles et les personnes. M. Humphrey Carver a fait remarquer que

---

[74] *Compassionate Landscape*, p. 134.

> M. Bates savait très bien que l'important dans le domaine du logement, c'est que des gens ont des maisons salubres et des gens ont des maisons insalubres... M. Mansur n'avait aucune expérience personnelle ni aucune perception de ce genre. Il n'était pas au courant de l'environnement de la vie humaine et de la manière dont on pouvait tirer parti des possibilités offertes par la NLH pour veiller à ce que les possibilités de vie sur terre soient réparties assez équitablement. Toutefois, M. Bates, qui avait grandi dans l'une des villes les plus sales et horribles puis qui avait été comme jeune-homme et universitaire aux États-Unis, avait une idée claire des effets énormes de la façon dont certaines personnes habitent à la l'extrémité pauvre de la ville et d'autres personnes à l'extrémité riche. Cela faisait partie de sa philosophie et c'est le sujet qu'il est venu traiter à la SCHL. Il est venu avec l'idée claire que certains êtres humains vivent dans l'abondance et d'autres dans la pauvreté, et il se demandait ce qu'il allait faire ce à sujet comme président de la SCHL (traduction).[75]

M. Carver a aussi affirmé qu'à une certaine période, il est possible de créer des répercussions... J'ai vécu à une période où je pourrais dire que certaines personnes (y compris M. Bates) pouvaient créer des répercussions (traduction).[76]

Diplômé de Glasgow et de Harvard, M. Bates aborda le logement avec une attitude compatissante. Après avoir compris que l'État est interveau dans le domaine du logement au XIX^e^ siècle, il accepta la légitimité de l'intervention du gouvernement dans les affaires sociales. Sa mission était d'amener la SCHL à rechercher une philosophie sociale dans

---

[75] Carver à Oberlander, 28 novembre 1987.

[76] Ibid.

ses objectifs (traduction).[77] Comme idéaliste, M. Bates avait un ferme engagement envers l'initiative d'un service public. Selon M. Carver, il était «un peu révolutionnaire» et «un peu radical»:

> ... une personne tout à fait fascinante disposée à s'engager dans quelque chose que, dans le contexte du Canada à l'époque, il ne pouvait remporter; toutefois, il était prêt à essayer, se heurtant à des obstacles qui, en fait de compte, entraîneraient sa perte (traduction).[78]

Ainsi, M. Bates se révéla être exactement la personne appropriée pour élargir l'horizon d'une opinion assez étroite qui existait chez M. Howe et le gouvernement, selon laquelle l'habitation ne consiste qu'à diviser un terrain en lots et à construire des maisons sur ces derniers (traduction).[79]

S'informant rapidement sur les besoins de logements au Canada, M. Bates commença à faire des discours provocateurs dans les six mois qui suivirent son accession au poste de président. Bien que ses discours comprissent les remarques et les idées de conseillers tels que MM. Humphrey Carver, Jack Hodgson et Bob Adamson, ils reflétaient sa propre perspective et son engagement à l'égard de la poussée sociale de l'administration publique. En novembre 1955, M. Bates fit un discours à l'assemblée annuelle de l'Institut d'urbanisme du Canada. Le discours, intitulé «La nécessité d'un idéal», reflétait son humanité essentielle, sa conviction que la ville est un instrument important de construction de

---

[77] *Compassionate Landscape*, p. 135.

[78] Carver à Oberlander, 28 novembre 1987.

[79] Ibid.

villes.[80] Il poussa son auditoire à hausser ses normes et ses vues au sujet de la qualité de l'environnement tout en s'attendant à laisser derrièrequelque chose de très important.

Depuis le début, M. Bates engagea les talents de nombreux cadres supérieurs de la SCHL. En 1955, il créa le Groupe consultatif en vue de regrouper les esprits innovateurs et spéculateurs de MM. Jack Hodgson, Humphrey Carver, Alan Armstrong, Sam Gitterman, Stan Pickell, Tom Pickersgill et Fred Coll. Chaque personne contribua à la discussion de plus en plus animée. Le résultat fut un document provocateur sur la SCHL et ses «publics» dans lequel on prévoyait utiliser les activités de la Société afin d'améliorer les villes et la conception des logements et, surtout, de hausser les normes sociales de la vie dans les collectivités d'un océan à l'autre.[81] L'administration de M. Bates a représenté un moment euphorique dans la vie de la SCHL. Selon M. Carver, elle a été instable, absurde et merveilleuse; elle a représenté une période où l'on était fiers de vivre afin de tenter d'utiliser la politique publique en vue d'atteindre des objectifs sociaux (traduction).[82]

Cette discussion du Groupe consultatif mena directement à un examen important de la conception du logement, entrepris par L'Institut royal d'architecture du Canada (IRAC) et financé par la SCHL. M. Peter Dobush, un architecte de Montréal, présida l'enquête de l'IRAC, et M. Alan Armstrong, détaché de la Société, exerça les fonctions de secrétaire. Le comité produit un important rapport lançant aux architectes le défi de considérer l'habitation comme une architecture dans le but

---

[80] Stewart Bates, «La nécessité d'un idéal», dans *Un toit pour tous*, pp. 22-33.

[81] Carver, p. 147. Pour obtenir d'autres renseignements sur le Groupe consultatif, voir Humphrey Carver, «L'imagination en liberté», dans *Un toit pour tous*, pp. 37-46.

[82] Carver à Oberlander, 28 novembre 1987.

d'améliorer sa conception et la construction.[83]

L'idée la plus extravagante attribuable à M. Bates et son désird'atteindre les étoiles, c'était sa conception de l'exposition mondiale de Montréal. Au début des années 60, il élabora une idée remarquable consistant à construire une nouvelle ville affichant les travaux des meilleurs concepteurs du Canada. Ce spectacle utopique combinerait l'initiative publique et privée à un emplacement unique le long de la voie maritime du St-Laurent, à moitié-chemin entre Montréal et Toronto, dans le centre industriel urbain du Canada. La ville utiliserait les importants investissements économiques et financiers relatifs à Expo '67 pour créer un nouvel établissement important. Le résultat final fut très proche de l'idée de M. Bates. Bien que située à Montréal, Expo était au coeur de la voie maritime et symbolisait la conception et l'ingénuité canadiennes.

L'élément le plus dévastateur du mandat de M. Bates, c'était sa relation de plus en plus difficile avec M. Robert Winters, le ministre responsable de la SCHL. Alors qu'elle se détériorait, la relation empêchait M. Bates de faire avancer la cause du logement et de prôner un rôle créatif du gouvernement fédéral. Vers la fin de son mandat, le nouveau vice-président dynamique, M. Herb Hignett, dirigeait en grande partie la SCHL. Il devint président lorsque M. Bates mourut en 1963.

9.2 Recherche, développement et enseignement: l'héritage continu de la Partie V de la LNH

La Partie V de la *Loi nationale sur l'habitation* de 1944 comportait un programme hautement innovateur dans le domaine de la recherche sur le logement et l'urbanisme, le développement et l'enseignement. Des plaintes, selon lesquelles la nouvelle LNH était un document très terre à terre qui servait à accueillir les combattants héros qui comptaient s'établir dans un monde nouveau, ont poussé le sous-ministre, M. W.C. Clark, à modifier légèrement la loi au moyen de la Partie V. Il a seulement ajouté deux pages qui frappent l'imagination (traduction), alors qu'il passait une fin de semaine

---

[83] *Compassionate Landscape*, p. 159.

d'été dans la Gatineau.[84] La Partie V a résisté au passage du temps; elle a subi peu de modifications pendant 45 ans. Elle a aussi permis d'orienter, de guider, de satisfaire et de prévoir les besoins intellectuels etprofessionnels dans les domaines du logement et de la planification au Canada. M. Humphrey Carver a présidé le Groupe consultatif administrant la Partie V entre 1948 et 1967.

En ce qui concerne la recherche et le développement, la Partie V a permis de mettre en application les recommandations du rapport Curtis et d'établir une nouvelle loi. Elle a encouragé l'étude des conditions d'habitation et la construction ainsi que les enquêtes sur l'utilisation des terrains et l'urbanisme favorisant l'établissement d'organismes de planification locale. Elle a fourni des possibilités de recherche sur la construction et les matériaux de construction. En outre, elle a mis l'accent sur la publication et la diffusion des résultats des enquêtes et sur le soutien des programmes universitaires dans les domaines du logement et de la planification.

Dans la Partie V, l'article ayant la plus grande portée prévoyait de favoriser la formation dans la construction ou la conception des logements, dans la planification des terrains, l'urbanisme ou la gestion et l'exploitation des ensembles résidentiels (traduction). La SCHL a aidé à financer, établir et soutenir des écoles et des programmes de planification professionnelle partout au Canada. L'Université McGill a été la première à recevoir le soutien financier de la SCHL. En 1948, le professeur Harold Spence-Sales a mis sur pied un programme de formation professionnelle à l'École d'architecture. L'Université de la Colombie-Britannique a aussi reçu de l'aide. Elle a établi un programme de maîtrise de deux ans à la Faculté des études supérieures et remis des diplômes à ses premiers étudiants en 1953. L'Université du Manitoba et l'Université de Toronto ont fait de même. En fin de compte, un réseau de huit écoles professionnelles relié à une autre demi-douzaine de programmes universitaires offrait de l'enseignement en planification et des possibilités de recherche dans presque chaque province du Canada.

---

[84] Ibid., p. 104.

9.3 *Le défi en matière de conception des années 50*

La *LNH* de 1944 et ses modifications subséquentes considéraient le logement presque entièrement en termes économiques. Elle favorisait les familles à revenu moyen au Canada pour lesquelles la possession d'une maison suburbaine donnant facilement accès à des écoles entourées d'arbres,à des magasins et à d'autres installations communautaires commodes était un objectif réaliste. La période de la présidence de M. David Mansur a permis d'obtenir un résultat quantitatif remarquable. L'air de M. Bates a permis d'amorcer un changement d'orientation vers la qualité dans les domaines de la conception des logements et de l'urbanisme, favorisant la vaste gamme de la société canadienne.

Le fait de commencer à mettre l'accent sur la qualité a permis à M. Ian Maclennan de devenir l'architecte principal de la SCHL en 1955. Hautement recommandé par le professeur Eric Arthur de l'Université de Toronto, M. Maclennan a acquis de l'expérience professionnelle à New York et au Venezuela avant de retourner à Toronto. À la SCHL, il s'est entouré d'une équipe de jeunes architectes et concepteurs compétents qui était considérée comme l'une des meilleures en Amérique du Nord.[85] Les employés en architecture ont collaboré étroitement avec le Groupe consultatif de Carver afin d'orienter la Société de la quantité vers la qualité en ce qui concerne le logement. À l'époque, la SCHL embauchait aussi vigoureusement des cadres au Royaume-Uni. De jeunes professionnels enthousiastes sont venus à l'origine pour travailler à la Société puis ont occupé de nouveaux postes dans des gouvernements provinciaux et municipaux partout au pays. Traditionnellement, les architectes et les planificateurs au Canada ouvraient des cabinets privés ayant une vaste gamme de clients publics et privés. Cependant, les jeunes professionnels britanniques ont apporté un sens du service public et un engagement à l'égard des travaux reliés au logement. Bon nombre de ces Britanniques ont quitté le London County Council pour occuper des postes à la SCHL. D'autres avaient travaillé à la New Towns Corporation, qui fournissait aux professionnels canadiens des modèles de normes de conception pour les

---

[85] Ibid., p. 141. Voir aussi Ian Maclennan, «Travailler pour un objectif», dans *Un toit pour tous*, pp. 49-56.

maisons et les banlieues. La banlieue résidentielle britannique et la nouvelle tradition urbaine devinrent le précédent pour la conception et l'établissement de plans relatifs à des ensembles résidentiels sur une grande échelle. Des efforts fournis par le Groupe consultatif de la SCHL en vue d'améliorer la conception ont compris l'établissement, en 1956, du Conseil canadien del'habitation et le soutien que celui-ci a offert à l'Association canadienne d'urbanisme. M. Alan Armstrong, membre du Groupe consultatif de la SCHL, a occupé le poste de premier directeur exécutif de l'Association canadienne d'urbanisme. De plus, des membres du Groupe consultatif tels que MM. Fred Coll et Stan Pickett ont demandé à des cadres provinciaux et municipaux de s'occuper entièrement des ramifications environnementales de l'expansion suburbaine d'après-guerre et des initiatives de rénovation urbaine.

9.4 La situation avant la LNH de 1954

Au début des années 50, malgré des modifications apportées à la loi et l'efficacité croissante des activités, l'opposition au Parlement s'est continuellement plainte au sujet des pénuries de logement persistantes. Comme l'a fait remarquer un député, après sept années de paix, au lieu de s'améliorer, la pénurie de maisons au Canada augmente (traduction).[86] Un autre député a estimé la pénurie à 450 000 logements en Ontario et à 700 000 logements partout au pays.[87] La demande était due à la réduction prolongée des dépenses à la consommation pendant la dépression et la guerre, ainsi qu'à des facteurs d'expansion démographique d'après-guerre, tels que le «baby boom», le taux élevé de formation de familles et l'arrivée d'immigrants européens.[88] En outre, dans les années 50, l'expansion

---

[86] Hansard, 1952, vol. 1, p. 418.

[87] Hansard, 1952, vol. 2, p. 1873.

[88] Pour des renseignements sur la situation économique d'après-guerre au Canada, voir Conseil économique du Canada, *Exposé annuel 1* (1964) : 8-30; et *Hansard*, 1952, vol. 2, p. 1874.

économique d'après-guerre a enregistré un ralentissement.

À la Chambre des communes, les débats ont attribué la situation du financement à un ralentissement de la construction, le nombre de mises enchantier en 1951 étant de 25 p. 100 inférieur à celui de 1950.[89] La nécessité de faire une mise de fonds initiale de 20 à 25 p. 100 de la valeur du logement, représentant environ 3 000 $ à l'époque, constituait le problème pour bon nombre d'observateurs. Seuls 30 p. 100 des Canadiens pouvaient se permettre d'acheter une maison dans de telles circonstances.[90] M. Mansur lui-même a attribué la diminution de 24 p. 100 des mises en chantier en 1952 à la pénurie de fonds hypothécaires et à l'exigence de la mise de fonds initiale ainsi qu'à la pénurie de terrains viabilisés et aux niveaux supérieurs de la taxation municipale.[91] De plus, le président de l'Association nationale des constructeurs d'habitations a affirmé qu'il serait possible de bâtir 125 000 maisons par an au lieu de 75 000 comme en 1952 si l'on pouvait obtenir de nouvelles sources de fonds hypothécaires pour financer la construction résidentielle (traduction).[92] Il a recommandé de permettre aux banques de devenir des établissements de prêt aux termes de la LNH, de réduire les mises de fonds initiales jusqu'à 10 p. 100 et de prolonger les périodes d'amortissement jusqu'à 25 ou 30 ans.

Au Parlement, les membres de l'opposition, surtout ceux de la Fédération du Commonwealth coopératif (CCF) ont fait remarquer que l'achat d'une maison nécessitait des revenus annuels élevés. Comme l'a

---

[89] Ibid., vol. 1, p. 418.

[90] Ibid., vol. 2, p. 1841.

[91] Ibid., p. 1874.

[92] *Hansard*, 1953-1954, vol. 1, p. 1001.

déclaré un député, la SCHL ne dessert actuellement que le tiers supérieur du groupe de revenus (traduction).[93] L'opposition a prônél'établisse- ment d'une certaine relation entre les prix, les loyers et les revenus en vue de répondre aux besoins des personnes mal logées. M. Stanley Knowles, du CCF, a demandé d'améliorer l'article 35 de la LNH afin d'augmenter la construction de logements à loyer modique.[94]

9.5 *La Loi nationale sur l'habitation de 1954*

Dans cette atmosphère de préoccupation croissante pour la construction accrue de maisons et de soutien général à l'intervention publique, le Parlement adopta une nouvelle *Loi nationale sur l'habitation* qui entra en vigueur en mars 1954. Selon M. Robert Winters, la Loi avait pour objectif de construire un nombre supérieur de logements chaque année. Elle a établi pour la première fois un système de prêts hypothécaires assurés afin de remplacer la méthode de prêt conjoint prévue par la loi précédente: un établissement de prêts approuvé fournissait l'ensemble du prêt alors que le gouvernement fédéral assurait celui-ci contre la perte.[95] La nouvelle Loi a augmenté le flux de fonds hypothécaires en accroissant le nombre d'établissements de prêt approuvés et en réduisant les mises de fonds initiales. Elle a accordé aux banques à charte le pouvoir d'exercer des activités sur le marché hypothécaire résidentiel. De plus, elle a réaffirmé bon nombre des dispositions de la LNH de 1944, y compris celles relatives à la coopération fédérale-provinciale dans le domaine du logement public.

En vertu des dispositions relatives aux prêts hypothécaires, les emprunteurs payaient un droit unique d'assurance lorsqu'ils obtenaient des

---

93 Ibid., 1952, vol. 2, p. 1841.

94 Ibid., p. 1881.

95 Canada. Lois, Statuts, etc., *Loi nationale sur l'habitation*, 1954, 2-3 Eliz. 2, chap. 23; et SCHL, *Rapport annuel*, 1954, pp. 11-13.

prêts. Le droit, qui s'élevait à 1¾ - 2 p. 100 du prêt dans le cas des logements pour propriétaires-occupants et à 2¼ - 2 1/12 p. 100 lorsqu'il s'agissait de maison locative ou d'ensembles de conversion résidentielle, allait dans un fonds de réserve hypothécaire dans lequel les établissements approuvés pouvaient puiser dès qu'ils avaient obtenu un titre libre à unepropriété ayant fait l'objet de saisie hypothécaire. Les créanciers hypothécaires recevaient 98 p. 100 du principal dû ainsi qu'une allocation pour l'intérêt ayant fait l'objet de défaut et les coûts de règlement.

Les banques ont participé aux activités hypothécaires avec enthousiasme. En 1955, les logements neufs ont absorbé 33,8 p. 100 de plus de prêts qu'en 1954.[96] L'augmentation totale des engagements de prêts institutionnels a été de 214,9 millions de dollars; la contribution des banques à cette augmentation a représenté 167,6 millions de dollars (traduction). Entre 1954 et 1956, les banques ont fourni plus de la moitié des investissements dans les logements LNH.[97]

Néanmoins, divers critiques ont affirmé que la SCHL ignorait les besoins des Canadiens à faible revenu dans le domaine de l'habitation. La participation des banques à la fourniture des prêts hypothécaires reflétait seulement le désir du gouvernement de se retirer des programmes de prêt conjoint relatifs aux maisons privées. En général, seules les personnes en mesure de verser des paiements hypothécaires obtenaient un financement approprié. De plus, les personnes habitant dans le nord et dans les petites collectivités éprouvaient des difficultés à obtenir des prêts pour construire ou acheter une habitation.

La LNH de 1954 n'a apporté que des modifications mineures aux programmes nationaux à loyer modique. La Partie VI a incorporé la modification de 1949 concernant les ensembles de logements publics fédéraux-provinciaux. Aux termes de la Partie III, le gouvernement fédéral aidait les municipalités à acheter et à déblayer les quartiers de taudis pour

---

[96] SCHL, *Rapport annuel*, 1955, p. 3.

[97] SCHL, *Rapport annuel*, 1956, p. 10.

la construction de logements neufs par une société à dividendes limités. La Partie II a autorisé l'octroi de prêts fédéraux pouvant aller jusqu'à 50 ans aux sociétés à dividendes limités construisant des habitations destinées aux ménages à faible revenu, à revenu fixe ou aux ménages appartenant à certains groupes professionnels. La Loi a limité les profits accumulés parles sociétés dans le cadre de ces ensembles locatifs.[98]

Entre 1954 et 1956, on a peu profité des possibilités de réaménagement, à l'exception d'un ou deux cas. À la fin des années 40, la Ville de Toronto avait entrepris le réaménagement de Regent Park North dans le cadre d'un projet de suppression des taudis en utilisant ses propres ressources financières. L'une des premières subventions accordées en vertu de la LNH de 1954 a permis à Toronto de continuer la mise en oeuvre de son programme de logement à loyer modique. En 1955, la Ville acheta 26,53 acres à l'intention de Regent Park South et utilisa les terrains déblayés pour la construction d'un ensemble de logements locatifs subventionnés comportant 730 logements dans le cadre du partenariat fédéral-provincial. En outre, le gouvernement fédéral fournit une subvention d'environ 15 000 $ à St. John's en vue d'acheter et de défricher un terrain de 5 acres pour la construction d'un ensemble de 46 logements.

En ce qui concerne la recherche et le développement, le rôle de la SCHL est devenu de plus en plus important avec le temps. En 1955, la Société a établi une Division du développement à son administration centrale à Ottawa en vue d'analyser la conception du logement, les techniques de construction, les méthodes et les matériaux de construction, l'urbanisme, l'utilisation des terrains urbains, et de donner des conseils sur tous ces éléments. Afin de répondre aux demandes de M. Stewart Bates qui voulait obtenir des renseignements fiables, la Division s'est aussi chargée de la recherche dans les domaines social, économique et statistique.

La SCHL a aussi aidé d'autres ministères pour ce qui est de la conception des lotissements et du logement. Par exemple, elle a aidé le ministère des Transports à aménager un lotissement urbain près de

---

[98] SCHL, *Rapport annuel*, 1954, pp. 19, 24-26.

l'aéroport de Gander et a construit quelques logements locatifs destinés aux employés fédéraux.[99] Elle a aussi construit des dizaines de milliers d'habitations destinées au ministère de la Défense nationale, des provincesde l'Atlantique à l'Île de Vancouver. De plus, au début de 1958, la SCHL possédait et gérait encore environ 13 690 maisons construites dans le cadre des programmes de construction d'après-guerre ou destinées à des ministères.[100]

Une modification apportée en 1956 à la LNH a étendu l'aide du gouvernement fédéral aux municipalités entreprenant un développement urbain. Elle prévoyait que les quartiers de taudis déblayés pouvaient être utilisés à des fins autres que le logement et permettaient au gouvernement fédéral de partager de façon égale avec une municipalité le regroupement et l'aménagement des lieux de réaménagement.[101] Comme on le prévoyait, la modification attira beaucoup d'attention et permit aux personnes d'affaires et aux dignitaires publics de devenir «conscients des immenses possibilités de la *Loi nationale sur l'habitation* dans la reconstruction et le renouvellement des cités».[102]

9.6 Tendances en évolution

En 1957 et 1958, les élections générales ont porté au pouvoir un gouvernement conservateur avec M. John Diefenbaker comme premier ministre. Sur le plan idéologique, les politiques en matière de logement des

---

[99] Ibid., p. 31.

[100] SCHL, *Rapport annuel*, 1958, p. 21. La Société a continué à vendre des logements construits dans le cadre de programmes d'après-guerre; elle a vendu environ 1 600 maisons en 1957.

[101] Canada. Lois, Status, etc., *Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation, 1956*, 4-5 Eliz. 2, chap. 9.

[102] SCHL, *Rapport annuel*, 1957, P. 11.

Conservateurs changèrent très peu par rapport à celles des Libéraux. Le nouveau gouvernement se pencha sur deux problèmes de longue date: la pénurie de fonds hypothécaires pendant une récession et la nécessité de construire des logements à coûts modiques. Subissant une pression importante de la part de l'industrie du logement, il chargea la SCHL decommencer à accorder des prêts directs et à fournir des prêts pour de petites maisons situées dans de grands secteurs urbains et dans des secteurs urbains périphériques. Les établissements de prêts exerçaient les fonctions d'agents pour ce qui est de l'approbation des prêts. La SCHL devint un établissement de prêt principal dans l'industrie hypothécaire; en 1957, elle a fourni 47,2 p. 100 des fonds en vertu de la LNH par rapport à 4,8 p. 100 en 1956 et 2,7 p. 100 en 1955.[103]

Une augmentation évidente de la rénovation urbaine eut lieu en 1957. Halifax, Saint John, Winnipeg et Vancouver effectuèrent des études, et la SCHL accorda de nouvelles subventions pour des études à Hamilton, Sarnia, Trail et Regina. En 1958, neuf collectivités supplémentaires avaient fait des demandes de subventions et avaient reçu celles-ci pour effectuer des études, et le réaménagement dynamique était en cours dans des secteurs insalubres à St. John's, Halifax, Montréal et Toronto. En outre, le gouvernement fédéral approuva la construction de plusieurs ensembles résidentiels publics en Ontario, et l'on commença ou continua à construire quatre autres ensembles partout au pays.[104]

Néanmoins, en 1961, des critiques tels que M. Albert Rose doutaient que les modifications de 1949 et 1956 eussent vraiment stimulé les activités dans le domaine du logement public. Malgré 15 ans de pression exercée auprès des cadres des gouvernements locaux, provinciaux et fédéral, de personnes d'affaires et d'organismes de service, le programme de logement public fédéral-provincial n'avait produit que de 10 000 à 12 000 logements. Il était évident à toutes les parties intéressées que le

---

[103] Ibid.; et *Compassionate Landscape*, p. 143.

[104] SCHL, *Rapport annuel*, 1957, pp. 18-19, et 1958, pp. 18-20.

partenariat fédéral-provincial avait échoué (traduction).[105]

En 1960, on modifia la LNH et ajouta deux nouveaux articles à laPartie VI. Un article permit l'octroi de subventions fédérales à des projets municipaux de traitement des eaux usées. Ces subventions couvraient jusqu'à deux tiers des coûts. En 1967, 847 municipalités avaient entrepris 1 256 projets avec de l'aide atteignant 234,6 millions de dollars.[106] Un deuxième article permit l'octroi de subventions pour aider les universités canadiennes à construire des logements destinés aux étudiants habitant dans des résidences universitaires; ces subventions acquittaient jusqu'à 90 p. 100 des coûts du projet. En 1967, le programme avait approuvé 176 subventions d'une valeur de 220 millions de dollars; ces subventions ont permis de loger 38 000 étudiants célibataires et environ 2 000 étudiants mariés et leur famille.[107]

9.7 Un changement crucial: les modifications apportées à la LNH en 1964

Les modifications apportées le 18 juin 1964 à la LNH de 1954 ont représenté un tournant dans la politique en matière de logement au Canada et dans son administration. Elles ont été la première initiative prise par le gouvernement libéral du premier ministre, M. Lester Pearson, dans le domaine de l'habitation. Le ministre responsable de la SCHL, M. John Nicholson, député de Vancouver Centre, a formulé de graves préoccupations selon lesquelles la juridiction provinciale limitait le rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne le logement.

Selon M. Albert Rose, les modifications de 1964 ont changé presque entièrement les dispositions relatives au logement social de la *Loi*

---

105 *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, p. 37.

106 SCHL, *Rapport annuel*, 1967, p. 16.

107 Ibid.

nationale sur l'habitation (traduction).[108] Elles ont fourni le soutien le plus important à la rénovation urbaine dans l'histoire de la législationrelative au logement, au Canada. De plus, l'utilisation du terme «rénovation urbaine» révélait un changement de perspective dans lequel la remise en état est devenue aussi importante que le réaménagement. Les modifications ont autorisé à la SCHL d'aider davantage les provinces et les municipalités pour que celles-ci effectuent du réaménagement et de la remise en état conformément aux plans officiels. La Société pouvait accorder des fonds pour couvrir les coûts des études, des plans et de la mise en oeuvre des programmes de rénovation urbaine. Une modification supprima la limitation de l'aide fédérale accordée aux secteurs comportant des maisons avant ou après la démolition.

En outre, les modifications de 1964 ont étendu l'aide aux ensembles de logement public fédéraux-provinciaux. On autorisa à la SCHL de continuer à payer 75 p. 100 des coûts en capital et des déficits de fonctionnement pour permettre la construction de foyers d'hébergement ainsi que l'achat et la remise en état d'habitations dans n'importe quel secteur. La Société pouvait aussi fournir 90 p. 100 des prêts aux provinces, aux municipalités ou à leurs organismes dans le cadre de programmes de logement public, de l'achat de terrains et de viabilisation, et elle pouvait suppléer à 50 p. 100 des déficits de fonctionnement de ces programmes. Un nouvel article dans la LNH prévoyait la fourniture de 90 p. 100 des prêts aux sociétés sans but lucratif pour la construction d'ensembles de logement destinés aux personnes à faible revenu, y compris de foyers d'hébergement.

L'important, c'est que les provinces et les municipalités pouvaient alors participer au logement à loyer modique sans dépendre du gouvernement fédéral tout en profitant de l'aide financière fédérale. Juin 1964 s'avéra être un tournant dans l'histoire de l'habitation au Canada

---

[108] *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, p. 38; Canada. Lois, Statuts, etc., *Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation, 1964*, 13 Eliz. 2, chap. 15; et SCHL, *Rapport annuel*, 1964, P. 28.

(traduction).[109] Par la suite, les questions relatives à l'élimination des taudis, au déménagement et au logement salubre à loyer modique relevaient entièrement des gouvernements provinciaux (traduction).

La réaction aux modifications fut presque immédiate. En 1964, la série de symposiums publics organisée par la SCHL partout au pays en vued'expliquer les changements a reçu un «accueil enthousiaste».[110] Par rapport aux 54 études sur la rénovation urbaine effectuées entre 1955 et 1964, vingt-et-un municipalités ont fait des études en 1965 seulement. Vingt municipalités ont reçu des contributions fédérales pour élaborer 26 programmes de rénovation urbaine, et sept municipalités ont obtenu de l'aide pour procéder à la mise en oeuvre. «Au cours de l'année 1965, le gouvernement a approuvé le versement d'un plus grand nombre de contributions pour des études de rénovation qu'en toute autre année depuis que la législation a été dictée». La tendance s'est poursuivie pendant les deux années suivantes. En 1966, des subventions furent accordées à 61 municipalités pour effectuer de nouvelles études, à 21 autres municipalités et à neuf autres pour la mise en oeuvre de projets.[111] L'année suivante, 38 municipalités reçurent de l'aide financière pour faire des études, 34 pour l'élaboration de 35 programmes et six pour la mise en oeuvre.[112]

En ce qui concerne la situation de l'habitation privée, en 1967, le nombre de mises en chantier avait diminué alors que les besoins de logements affichaient une augmentation importante; par contre, la fourniture de maisons aux pauvres, aux personnes âgées et aux étudiants, de même que

---

[109] *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, pp. 40-41.

[110] SCHL, *Rapport annuel*, 1965, pp. 6, 12.

[111] SCHL, *Rapport annuel*, 1966, PP. 18-20.

[112] SCHL, *Rapport annuel*, 1967, pp. 16-20.

la mise en oeuvre de programmes de rénovation urbaine avaient considérablement augmenté.[113] Les banques à charte jouaient un rôle moindre pour ce qui est de la fourniture de prêts hypothécaires en raison des taux d'intérêt fixés à un maximum de 6 p. 100. Enfin, une modification apportée à la *Loi sur les banques* en 1967 a rendu la fourniture de prêts hypothécaires attrayante de nouveau. En outre, le gouvernementfédéral libéralisa le taux d'intérêt LNH afin de stimuler la fourniture de prêts hypothécaires par les banques à charte. Le total des prêts privés fournis aux termes de la Loi grimpa de 67,5 p. 100 par rapport au chiffre de 1966.

---

[113] Ibid., pp. 4-6, 12-14.

10. *Continuité et changement prévus*

En septembre 1967, l'*Exposé annuel* du Conseil économique du Canada comprenait un rapport intitulé «The Challenge of Rapid Urban Growth».[114] L'étude était la première analyse importante effectuée depuis le rapport Curtis; elle portait sur l'urbanisation dans le contexte des changements industriels et institutionnels importants. Elle sensibilisait le public au caractère changeant du Canada et aux initiatives du gouvernement visant à assurer le progrès social et économique. Pour la première fois, une source autre que la SCHL fournissait aux gouvernements fédéraux des informations analytiques et un conseil objectif visant à le sensibiliser à la nécessité d'intervention publique.

Les 11 et 12 décembre 1967, le gouvernement fédéral organisa la première conférence fédérale-provinciale importante sur les affaires urbaines. Il présenta aux provinces un programme coordonné et complémentaire qui les ferait participer à une initiative à l'échelle du pays en vue de remédier à la transformation rapide en banlieue et au développement régional non uniforme, et de fournir des fonds publics au logement destiné aux personnes à faible et à moyen revenus.[115]

Des notes d'information étendues préparées par le Groupe consultatif de la SCHL, qui reflétaient l'analyse et les consultations interministérielles étendues engagées entre les ministères fédéraux concernés, constituèrent la base de discussions non formelles. M. Jack Hodgson, à l'origine, directeur de la Division du développement relevant de M. Stewart Bates et membre principal du personnel du premier ministre, coordonna l'initiative du gouvernement. Il ouvrit la conférence avec beaucoup de perspicacité; toutefois, le peu d'intérêt avec lequel le premier ministre, M. Pearson, mena les débats entraîna la confusion et la

---

[114] Conseil économique du Canada, *Exposé annuel*4 (1967) : 173-225.

[115] *Compassionate Landscape*, p. 180.

conférence se termina sans résultat. Comme on pouvait s'y attendre, le public perçut la conférence comme un échec.

La conférence fédérale-provinciale sur les affaires urbaines laissa prévoir les événements de l'année suivante. Le 20 avril 1968, M. Pearson décida de prendre sa retraite. M. Pierre Elliott Trudeau devint le nouveau chef du Parti libéral et succéda à M. Pearson comme premier ministre. En juillet 1968, le nouveau ministre chargé du logement, M. Paul Hellyer, avait établi la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Les experts universitaires et professionnels les plus en vue du pays firent des exposés à la Commission. Un rapport publié en janvier 1969 fut crucial pour ce qui est de la perception du logement et des problèmes urbains au Canada.[116]

---

[116] Canada, Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain, *Rapport* (Ottawa : Imprimeur de la reine, 1969), et *Compassionate Landscape*, pp. 184-187.

Partie III

Réaction à des périodes instables:

La politique du Canada en matière de logement dans les années 70 et au début des années 80

11. Le contexte: périodes instables

À la fin des années 60, après plus de vingt ans de législation relative au logement et bon nombre de nouveaux programmes dans le domaine de l'habitation, le Canada avait fait beaucoup de progrès vers la réalisation de l'objectif en matière de logement établi à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les Canadiens étaient de mieux en mieux logés; ils pouvaient acheter une maison plus facilement, surtout dans les secteurs de banlieue, disposaient d'une gamme plus vaste de matériel ménager et de superficie appropriée pour une famille moyenne. Cela était devenu possible, en partie, parce que le gouvernement fédéral était de plus en plus disposé à utiliser ses ressources financières à des fins sociales et, en partie, grâce au rôle actif joué par plusieurs provinces, en particulier l'Ontario et le Québec. Après avoir terminé ses deux premières décennies de fonctionnement, la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est révélée être un organisme efficace et souple sur le plan administratif pour la mise en application des politiques fédérales.

Entre la fin des années 60 et le milieu des années 80, les politiques et les programmes en matière de logement peuvent être considérées comme des réactions stratégiques à l'instabilité économique, sociale et politique. Des changements importants ont eu lieu dans trois domaines principaux qui influent sur ces politiques et programmes: la situation macro-économique, le milieu urbain social et politique, les institutions et les relations avec le gouvernement. Ces changements ont eu des incidences considérables sur le parc de logements et les marchés du pays et ont influencé l'orientation de la politique relative à l'habitation.

Alors que le nombre d'habitants augmentait et que la composition des ménages changeait pendant les années 60, le Canada enregistrait bon nombre des douleurs de croissance caractéristiques de la maturité. L'urbanisation croissante a produit une situation dynamique et active sans précédent. Au milieu des années 70, qu'elles résidassent au centre-ville de Toronto, dans la banlieue de Montréal, dans une propriété familiale rurale à l'ouest ou dans les territoires du Nord-Ouest, les familles canadiennes vivaient près des villes. En 1976, le trois-quart de la population habitait dans des villes. Cela représentait un changement du style de vie de la plupart des Canadiens ainsi qu'un changement considérable de la répartition géographique de la population. L'urbanisation a entraîné une transformation structurelle, les Canadiens dépendant de plus en plus de la ville pour la croissance sociale, économique et culturelle.

11.1 Remue-ménage au gouvernement

A. Le changement de la garde: de Pearson à Trudeau

On peut examiner la modification des politiques d'habitation et leurs liens inextricables avec d'autres problèmes urbains à la lumière des changements sans précédents qui ont marqué les premières années du gouvernement Trudeau au chapitre de la structure et de l'organisation de l'administration. En avril 1968, au cours d'une convention libérale mémorable, Pierre Elliott Trudeau succéda à Lester B. Pearson comme premier ministre du Canada. Son leadership fut confirmé par une élection générale qui eut lieu à l'automne et où le parti libéral emporta une forte majorité de sièges. Le nouveau chef du gouvernement fit rapidement sentir sa marque:

> Les Canadiens, encore sous le charme d'Expo 67, sentaient naître une nouvelle confiance en l'avenir du pays; tout leur semblait possible. Ils étaient fascinés par un personnage dont les caractéristiques étaient tout à fait originales dans le paysage politique canadien: éclat, style, irrévérence, imagination et biculturalisme sincère. Ils donnèrent à Pierre Trudeau une éclatante victoire aux élections de 1968. Il retourna à Ottawa muni d'un mandat personnel

> assez extraordinaire et il s'en servit en partie pour terminer une restructuration majeure du processus décisionnel central au sein du gouvernement fédéral. Certains élémentsde la restructuration avaient été amorcés sous l'ancienne administration; d'autres aspects auraient été inconcevables sans le prestige personnel du premier ministre et l'engagement qu'il prit avec certains de ses principaux conseillers à doter l'administration de l'état d'une certaine notion de planification. C'est grâce au premier ministre Trudeau que le concept de planification, tel qu'on le connaît au Canada, fut adopté par tous les paliers de gouvernement. (traduction)[117]

Trudeau et son Cabinet favorisaient des politiques d'intervention «rationnelles» et s'engageaient à **«gouverner par projets»**:

> Dans les années 1970, à Ottawa, la **Direction du plan** était la base du 'modèle rationnel'. Ce système était caractérisé par une structure à deux niveaux présidée par le premier ministre et par des comités composés de spécialistes des grands dossiers tels l'économie, les affaires sociales, les affaires extérieures et la défense ... ils s'attachaient à deux procédures d'importance: l'élaboration des propositions et la coordination. La première soulignait une volonté politique d'obtenir une base d'information et de connaissances plus sophistiquée pour la politique du gouvernement .... A Ottawa, durant les premières années 1970, «politique» était le mot à la mode dans les couloirs du pouvoir. (traduction)[118]

---

[117] Richard D. French, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making, 1968-1970* (Ottawa: Canadian Institute for Economic Policy, 1980) p.20.

[118] L. Gertler, "Research Based Urban Policy," in *The Ministry of State for Urban affairs*, ed. H.P. Oberlander and A.L. Fallick (Vancouver: Centre for Human Settlements, University of British Columbia, 1987), p. 109.

La restructuration du processus de décision fédéral en faveur du «gouvernement par projets» se fit graduellement en réponse au rôle accru de l'administration après la fin de la deuxième guerre mondiale. Michael Pitfield, qui pilota ce processus sous Pearson et Trudeau, affirmait que la restructuration découlait de la prise de position proactive des gouvernements après la deuxième guerre mondiale qui a entraîné l'augmentation de la taille de l'administration, de son rayon d'action et de sa complexité.[119]

En 1962, La **Commission royale sur l'organisation du gouvernement** proposa d'abord d'adopter une méthode plus rationnelle pour gouverner.[120] Le rapport final de la Commission, en cinq volumes, recommandait des changements visant «à promouvoir l'efficience, l'économie et un meilleur service dans le déroulement des affaires publiques» (traduction). Dans ses recommandations, la Commission insistait sur la nécessité d'une plus grande délégation des responsabilités aux ministères et à leurs dirigeants. Néanmoins, Pitfield remarque à cet égard:

> La tâche d'accorder le pouvoir de décision administratif à celui de la politique incomba d'abord à M. Pearson, puis à M. Trudeau. C'était une tâche extrêmement complexe en raison de la croissance, soudaine et explosive, de la technologie et de l'interdépendance qui, encore aujourd'hui,sont la marque de notre époque. (traduction)[121]

Pour le premier ministre Trudeau, qui portait un intérêt marqué pour la question du partage des pouvoirs, les réformes du processus

---

[119] M. Pittfield, "The Origins of the Ministry of State," in *Ministry of State for Urban Affairs*, p. 27.

[120] Canada, Royal Commission on Government Organization, *Final Report* (Ottawa: Queen's Printer, 1979) p. 4.

[121] Pitfield, p. 27.

décisionnel devaient respecter les principes fondamentaux de la Constitution. Selon Richard French, la formation de comités permanents du Cabinet constitue une des contributions personnelles les plus pertinentes de Trudeau au gouvernement canadien:

> Le premier ministre tenait à ce que les ministres gèrent aussi efficacement que possible le peu de temps dont ils disposaient pour prendre des décisions conjointes; il désirait s'attaquer à l'absence de coordination résultant de ce qu'il percevait comme l'autonomie excessive des ministres du cabinet Pearson, et renforcer le pouvoir décisionnel des ministres pour combattre l'influence des hauts fonctionnaires. (traduction)[122]

La **Direction du plan** du Cabinet de Trudeau comptait neuf comités majeurs. Selon French, l'élément organisationnel le plus important demeure le **Comité des priorités et du plan** puisqu'il donne le ton et l'orientation de la politique gouvernementale. C'est ce comité qui fixe les priorités, entreprend les révisions majeures des politiques, affecte certaines responsabilités à d'autres comités et s'occupe des questions les plus urgentes et politiquement plus importantes.

Au plan administratif, l'établissement de la **planification des programmes et des budgets** a considérablement modifié la gestion des budgets et des dépenses. Le processus intensifiait la portée des politiques et les objectifs de développement de même que la responsabilité des intéressés; le rôle et la visibilité accrus donnés au bureau du Vérificateur général, qui devait désormais soumettre ses rapports au Parlement, renforça ce processus.

Les profonds changements de la structure du gouvernement fédéral reflétait la tendance de plusieurs pays industrialisés après la deuxième guerre mondiale. Les gouvernements ne se contentaient plus de s'occuper des questions traditionnelles de défense, de diplomatie et d'infrastructure

---

[122] French, p. 3.

économique:

> Les gouvernements s'engageaient massivement dans les domaines de la culture, des services sociaux, de la recherche, de l'éducation et de la réglementation du marché et y consacraient des sommes considérables. Ces interventions de l'État modifiaient, de façon directe et concrète, la vie d'un plus grand nombre de citoyens, elles attiraient de plus en plus leur attention et les obligeaient à verser une plus grande partie de leurs revenus sous forme de taxes et d'impôts. Au fur et à mesure que les organismes non gouvernementaux prenaient de l'expansion et que s'accumulaient les problèmes matériels des villes, des transports et de l'environnement, la tolérance du public diminuait et on exigeait du gouvernement qu'il réagisse. (traduction)[123]

> L'histoire de l'habitation au Canada prit un tournant décisif à la fin des années 1960 et au début des années 1970; ce revirement est dû en partie à la modification du rôle du gouvernement dans l'économie et dans la restructuration de la politique fédérale et de la planification et, d'autre part, au rôle plus important joué par les provinces. En dépit des efforts répétés d'Ottawa en vue de stimuler la participation financière des provinces et leurs compétences administratives, les provinces ne prenaient pas une part active à la résolution des problèmes de logement. A la fin des années 1960, on vit enfin naître nombre de **sociétés provinciales d'habitation** grâce à l'aide accordée, en vertu de la Loi nationale sur l'habitation, à la construction de logements sociaux.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement joua indéniablement un rôle stratégique au moment où les problèmes de logement

---

[123] Ibid. p. 18.

et les problèmes urbains retenaient l'attention nationale. D'après un rapport portant sur les vingt-cinq premières années d'existence de la SCHL, 1967 marque un tournant décisif dans les politiques nationales d'habitation et dans l'histoire de la Société elle-même:

> Le Canada arriva, en 1967, à un tournant de son histoire. Dès le début de cette ... phase de l'histoire de la SCHL, les questions de logement se trouvèrent mêlées à des querelles constitutionnelles entre le gouvernement fédéralet celui des provinces ... Le regroupement dans un seul organisme (SCHL en 1946) des responsabilités du marché privé de la construction domiciliaire et des programmes publics d'aide au logement fut un événement très important. Sans un tel regroupement, la perspective historique eut été fort différente. (traduction)[124]

Le *Rapport annuel* de 1967 de la SCHL explique comment, à l'avenir, la Société devrait aborder le caractère urbain du Canada. Les fonds consacrés à la recherche et aux bourses d'études de la SCHL de même qu'au Conseil canadien de la recherche urbaine et régionale, un organisme de soutien de la Société, ont servi à plusieurs études entreprises en vue d'analyser les conséquences de l'urbanisation rapide du Canada. Cette recherche a permis d'élaborer une série de propositions visant à mettre de nouvelles idées et démarches en application dans la politique urbaine et la politique d'habitation. Selon la SCHL, l'objectif de cette démarche était de

> surmonter toutes les difficultés inhérentes à l'accroissement de nos villes et répondre à la demande toujours plus pressante de nouveaux milieux de vie comprenant des programmes d'appui financier à l'aménagement global de régions urbaines et à l'acquisition anticipée de terrains, en vue d'y aménager des voies de communication et des aires libres à des fins de récréation et à d'autres fins collectives

---

[124] CMHC, *Housing in Canada, 1946-1970: A Supplement to the 25th Annual Report* (Ottawa: Queen's Printer, 1970), p. 24.

> du même genre. On a aussi songé à participer à l'aménagement de terrains et à l'établissement de nouvelles collectivités de banlieue ainsi qu'à des programmes de subventions à l'habitation, dans le cadre des mesures prises par le gouvernement fédéral et celui des provinces pour combattre la pauvreté dans certaines régions économiquement faibles. On a enfin songé à prévoir un programme plus intense d'aide à l'habitation, de la part du secteur public, pour les familles qui augmentent et dont lesmoyens sont modestes.[125]

Les questions soulevées durant l'année marquant le vingtième anniversaire de la SCHL canaliseront les énergies de ses employés et mettront leur courage à l'épreuve pendant toute la décennie qui suivra. La rénovation urbaine et des logements étant devenue un des principaux sujets à l'ordre du jour des politiciens et du public, la Société, oeuvrant dans les secteurs privé et public, a pu affronter l'ensemble des besoins d'habitation et des paradoxes constitutionnels:

> Cette occasion d'observer et d'évaluer la situation dans son ensemble lui a permis de constater à quel point les entreprises financées par les deux secteurs ont pu être fructueuses, chacune à sa façon. Ce qui rendait les problèmes si épineux relativement à la politique à suivre, c'était surtout de bien équilibrer les charges de chacun des secteurs et de faciliter la coordination entre les deux.[126]

Durant les années 1970 et au début des années 1980, une série d'importantes études de recherche ont permis de prévoir les revirements considérables en matière de politique, de structure administrative et de mise en oeuvre des programmes. La première étude en ce sens fut le *Quatrième exposé annuel* du Conseil économique du Canada publié en 1967. Ces

---

[125] SCHL, *Rapport annuel, 1967*, p. 16.

[126] *L'habitation au Canada, 1946-1970*, p. 41.

études ont suscité l'émergence et la convergence d'une sensibilisation accrue de l'importance de la ville et de son parc d'habitations pour le futur du pays et d'un engagement ferme du gouvernement fédéral à relever les défis posés par un pays à prédominance urbain.

11.2 L'instabilité économique

Le Canada est particulièrement vulnérable aux changements structuraux importants de l'économie mondiale. De 1973 à 1984, le paysa connu trois récessions économiques graves accompagnées de politiques de contraintes monétaire et financière. Une situation économique nouvelle, inhabituelle, y compris les incidences combinées d'une crise d'énergie importante, de l'inflation, de la récession et des taux d'intérêt instables, a entraîné une série de nouveaux programmes de logement. La plupart de ces derniers étaient des mesures provisoires visant à améliorer la situation immédiate, d'ordinaire imprévue. Pour ce qui est de l'établissement de politiques, la stabilité relative n'est retournée qu'au milieu des années 80. Ces périodes instables peuvent être divisées en trois périodes différentes: 1973 à 1978; 1978 à 1981 et 1982 à 1984.

Les années qui ont suivi immédiatement l'année 1973 ont été extrêmement instables en raison de la situation macro-économique défavorable, de l'augmentation rapide des coûts du logement et des problèmes croissants en ce qui concerne l'offre des maisons privées locatives. La pression pour une intervention du gouvernement était forte. Les contrôles des salaires, les compressions des dépenses publiques, les modifications apportées à l'assurance-chômage, les réductions des soins médicaux, l'expansion du système carcéral, la promotion du logement dans le secteur privé et la stimulation des dépenses fiscales ont représenté des manières de rectifier les déséquilibres de la décennie précédente. On considérait l'habitation comme une source particulièrement importante de préoccupations.

Entre 1973 et 1978, une augmentation considérable des subventions en matière de logement a eu lieu car le gouvernement fédéral a réagi aux pressions économiques et politiques causées par les coûts de logement augmentant rapidement et par la diminution rapide des mises en chantier. Au début de la récession de 1973, les mises en chantier de maisons pour

propriétaires-occupants et pour locataires ont considérablement diminué et n'ont augmenté qu'en 1975 lorsque plusieurs programmes visant à encourager l'investissement dans l'habitation ont été mis en oeuvre. Le maintien et la création d'emplois sont devenus des questions importantes lorsque le taux de chômage a commencé à grimper en 1974 et a continué à grimper jusqu'à sa stabilisation en 1978. En réponse à la hausse du taux d'inflation, le gouvernement fédéral a établi des contrôles des salaires et des prix en 1975. En raison du déficit fédéral croissant et du fait que l'on se rendait de plus en plus compte que le ralentissement n'était pas une situationprovisoire anormale, les décideurs ont abandonné les politiques stimulantes et ont amorcé la contrainte, ou au moins l'apparence de la contrainte.

La deuxième phase distincte d'instabilité économique s'est étendue de 1978 à 1981. Le gouvernement fédéral a pris diverses mesures de contrainte pour ralentir l'augmentation du déficit. Les mesures en matière de logement de cette période étaient conformes à l'approche monétaire conservatrice des programmes gouvernementaux, adoptée par le gouvernement libéral et poursuivie par son successeur conservateur. Elles ont réduit la croissance des dépenses directes et augmenté la dépendance du secteur privé lorsque cela était possible. Ainsi, un programme politique conservateur, allié à une situation macro-économique instable, ont eu des répercussions considérables sur le processus d'établissement de politiques dans le domaine du logement au sein de la SCHL.

Cependant, les mesures de contrainte n'ont pas diminué la pénurie de maisons ni les augmentations considérables des prix des logements existants. Au début des années 80, le gouvernement a de nouveau subi une pression énorme pour établir de nouveaux programmes de subvention. Lorsque les taux d'intérêt hypothécaire ont grimpé rapidement, passant de 11 p. 100 en 1979 à un sommet de 21 p. 100 en août 1981, ils ont aggravé les problèmes de logement déjà graves, reliés à des taux d'inoccupation très bas, à une construction insuffisante de logements locatifs privés non subventionnés et à des coûts élevés des habitations individuelles.

La troisième phase de l'instabilité économique a eu lieu entre le début et le milieu des années 80. Une sérieuse crise de l'habitation a découlé du fait que des taux d'intérêt extrêmement élevés se sont ajoutés à

un secteur de l'habitation connaissant des problèmes. En plus des taux d'inoccupation bas, de l'absence de construction de maisons locatives privées non subventionnées et du coût élevé des logements individuels, de nombreux propriétaires risquaient de subir une saisie hypothécaire au moment du renouvellement de l'hypothèque. Pendant les vingt années précédentes, tous les programmes de subvention de l'accession à la propriété avaient poussé les locataires à revenu moyen à acheter des logements. Malheureusement, bon nombre de ces prêts hypothécaires de cinq ans sont arrivés à échéance lorsque les taux d'intérêt ont culminé. Souvent, les propriétaires ne pouvaient payer le coût mensuel beaucoup plus élevé de leurnouveau prêt hypothécaire. La situation hypothécaire devint une crise politique pour le gouvernement de M. Trudeau à une époque où les Libéraux étaient déjà impopulaires et, à une époque de soi-disant contrainte monétaire, le gouvernement fédéral fit de folles dépenses afin de créer des emplois.

11.3 L'instabilité urbaine

A. Le système d'établissements en transition

En un peu plus de cent ans, une société essentiellement rurale fondée sur une économie agraire s'est transformée en une société urbaine avec une économie industrielle axée sur les ressources. Dans les années 70, les villes et les régions métropolitaines abritaient les trois-quarts de la population du Canada et constituaient un système dynamique, interdépendant et hautement interactif. Il est de plus en plus évident que non seulement la plupart des Canadiens habitent dans des villes mais aussi que tous les Canadiens dépendent du système urbain pour la croissance économique et sociale.

La politique nationale commença à tenir compte des tentatives systématiques de comprendre et d'expliquer le processus d'urbanisation au Canada à la fin des années 60 et au début des années 70. Des chercheurs universitaires, des fonctionnaires, des planificateurs et des ministères fédéraux se sont fondés sur un certain nombre d'hypothèses communes mais souvent erronées, relatives aux tendances et aux perspectives en matière d'urbanisation. Ils ont prédit que la rapide croissance des villes (et de la

population) continuerait jusqu'à la fin du siècle et que le plus grand problème urbain qui se posait, c'est l'expansion accélérée des plus grandes villes et régions métropolitaines, en particulier Toronto, Montréal et Vancouver. Ils prévoyaient que les petits centres urbains, en particulier la région de l'Atlantique, le Québec et les Prairies, connaîtraient un déclin relatif et que les régions rurales deviendraient presque dépeuplées.

Dans le rapport intitulé *Perceptions, 1. Croissance démographique et problème urbains*, établi en 1975 par le Conseil des sciences du Canada, on a examiné l'évolution du système d'établissements urbains et fourni une gamme de prévisions statistiques sur l'hypothèse d'un avenir urbain sanscontrainte[127]. Dans ces circonstances, le Canada deviendrait un pays contenant trois mégalopoles -- Montréal, Toronto et Vancouver --, le reste du système urbain demeurant essentiellement inchangé en ce qui concerne le nombre d'habitants et les niveaux d'activités économiques. Comme l'a fait récemment remarquer un analyste,

> L'hypothèse de la croissance rapide des grands centres urbains était grandement acceptée à la fin des années 60 et au début des années 70. En fait, ce qui était décrit comme la «crise» de la croissance urbaine est devenue la base d'une gamme de réactions politiques et d'établissement de politiques ou du moins, de propositions d'intervention. Par exemple, les documents d'étude urbaine canadiens de cette période sont pleins de propositions prônant la limitation de la croissance des trois métropoles nationales et la déconcentration de la croissance vers de nouvelles villes, des villes satellites et des centres de croissance. (traduction)[128]

---

[127] Conseil des sciences du Canada, *Perceptions, 1. Croissance démographique et problèmes urbains* (Ottawa : Le Conseil, 1975).

[128] I.M. Robinson, *Canadian Urban Growth Trends : Implications for a National Settlement Policy*, Human Settlements Issues, n° 5 (Vancouver : Centre for Human Settlements, University of British Columbia, 1981), p. 5.

Toutefois, les données du recensement de 1976 et des recensements suivants n'ont pas confirmé les prévisions de concentration urbaine extrême, bien que, comme le suggère M. Robinson, la majeure partie de la sagesse conventionnelle a été retenue:

> L'analyse des données du recensement de 1976 révèle que certains changements importants ont récemment eu lieu en ce qui concerne l'urbanisation et les taux de croissance des régions urbaines -- des changements que la plupart des fonctionnaires, des statisticiens et des planificateurs n'ont pas prévus, dont ils n'étaient pas au courant, et, danscertains cas, qu'ils ont même ignorés lorsque les faits étaient connus. (traduction)[129]

Contrairement aux prévisions, bon nombre des centres urbains partout au pays ont connu, en fait, une croissance beaucoup plus lente qui a commencé au milieu des années 60 et qui s'est poursuivie jusqu'aux années 1970. Par comparaison, les villes de taille petite et moyenne, ainsi qu'un grand nombre de régions rurales non agricoles, ont enregistré une croissance considérable.

Le faible taux de croissance de la population était relié à diverses tendances démographiques évidentes dans la plupart des pays occidentaux industrialisés. Les taux de fertilité ont chuté rapidement. En 1974, le taux de fertilité avait baissé au-dessous du taux de remplacement normal de 1,88 enfant. De plus, l'immigration étrangère nette a diminué à la fin des années 60 mais a chuté après l'années 1974. Bien que des sommets cycliques en matière d'immigration aient eu lieu en 1957, 1967 et 1974, les hauts niveaux de chômage et des règlements d'immigration plus stricts ont considérablement réduit l'arrivée de nouveaux Canadiens.

Ces tendances globales dissimulent des changements importants dans la composition et la taille des ménages partout au pays:

> ... des volumes élevés d'immigration et une explosion

---

[129] Ibid., p. 8.

> démographique sans précédent qui a duré jusqu'au début des années 60, ainsi que des améliorations considérables de la longévité... [ont eu] plusieurs incidences importantes sur la formation des ménages. Dans les années 60, les enfants du «baby boom» ont commencé à devenir des adultes et à former leur propre ménage. Ce qui a accompagné cette croissance, c'est un changement considérable de la composition. Avec les améliorations continues de la longévité, il y avait un nombre beaucoup plus grand de personnes âgées (surtout des veuves). Il y avait aussi beaucoup plus de jeunes célibataires, en partie, en raison du «baby boom» et, en partie, à cause de l'accroissement considérable des incidences du divorce et de la baisse (dans les années 70) du taux de mariage. (traduction)[130]

B. Tendances en évolution en ce qui concerne la formation de ménages

Pendant la période d'après-guerre, le nombre d'habitants au pays a plus que doublé alors que le nombre de ménages et le nombre de logements nécessaires a plus que triplé. L'une des tendances sociales et culturelles les plus importantes, c'est la diminution de la taille des ménages moyens, qui est passée de 4,5 personnes par ménage en 1941 à 2,7 en 1986. Cette réduction de la taille des ménages alliée à la croissance globale de la population sont le facteur principal de la forte demande de logements au Canada d'après-guerre[131].

Un accroissement important du nombre de nouveaux ménages a eu

---

[130] *Housing in Canada, 1945 à 1986*.

[131] Pour de plus amples renseignements, voir Miron's *Housing in Postwar Canada*; et Canada, Statistique Canada, *Familles et ménages au Canada : tendances démographiques récentes*, par S.T. Wargon, Étude analytique de recensement, Catalogue 99-753 (Ottawa : Statistique Canada, 1979).

lieu en 1971 et 1976. Les ménages privés ont augmenté de 1,1 million (environ 18 p. 100), alors que le nombre total d'habitants a augmenté d'environ 1,4 million (6,6 p. 100). Autrement dit, pendant ces cinq années, un nouveau ménage s'est formé pour chaque 1,3 personne ajoutée à la population. En même temps, la taille d'une famille moyenne et la taille d'un ménage moyen ont diminué. Probablement, la tendance la plus importante était aux ménages non familiaux, dont le pourcentage est passé de 18 p. 100 en 1971 à 21 p. 100 en 1976. Cela a eu comme résultat une augmentation considérable du nombre de personnes vivant seul et du nombre de personnes sans aucun lien de parenté vivant ensemble. Ce changement démographique est attribuable au grand nombre de jeunes adultes nés pendant l'explosion démographique d'après-guerre, qui étaient en âge d'avoir des enfants et de former un ménage, au début des années 70. De plus, la diminution de la taille des ménages et l'augmentation des ménages non familiaux ont été la conséquence de niveaux de vie plus élevés, de la structure d'âge changeante, du changement des valeurs et des modes de vie ainsi que d'attitudes différentes à l'égard du mariage, de l'éducation des enfants et du travail des femmes.[132]

Ces changements démographiques ont profondément marqué les marchés de l'habitation et l'orientation de la politique de logement. L'accroissement général de la demande a modifié les marchés. Les besoins de la population grandissante exigeaient un nombre plus élevé d'habitations. En outre, il y avait une demande accrue pour des logements plus petits. Des modifications fondamentales à la politique du logement ont dû être envisagées pour répondre à deux besoins cruciaux. Premièrement, l'urbanisation rapide du Canada et la proportion croissante de locataires dans le marché de l'après-guerre ont mené à l'établissement de nouvelles circonscriptions avec des besoins particuliers. Deuxièmement, des données rassemblées au cours des années 1960 ont démontré que la pauvreté posait un sérieux problème et que plus d'efforts devaient être mis en oeuvre pour augmenter le nombre de logements sociaux.

---

[132] Robinson, p. 17.

C. *La pauvreté dans un monde de prospérité*

Le «problème du logement urbain» s'est accru considérablement dans les années 1960. Le problème provenait de deux sources étroitement liées. Tout d'abord, l'industrie du bâtiment ne suffisait pas à répondre à la forte demande malgré une productivité généralement assez élevée. Le problème de l'abordabilité du logement qui touchait les Canadiens à faible et à moyen revenus demeurait pourtant l'obstacle majeur à l'accession à la propriété. En 1968, le *Cinquième exposé annuel* du Conseil économique du Canada décrivait ainsi la situation:

> Au Canada, la pauvreté est une réalité. Ses victimes se comptent non pas par milliers, mais par millions. Elle dépasse de beaucoup ce que notre société peut tolérer ou notre économie se permettre. Elle dépasse beaucoup également tout ce que nous pouvons espérer de combattre avec les efforts et les mesures actuellement en oeuvre. Cependant, sa persistance, à une époque où la grande majorité des Canadiens jouissent d'un des niveaux de vie les plus élevés au monde, est une honte.[133]

En novembre 1968, devant l'ampleur du problème, le Sénat canadien créait un Comité spécial du Sénat sur la pauvreté. Le rapport du Comité intitulé *La pauvreté au Canada*, publié en 1971, commençait avec ces deux phrases:

> La pauvreté est le grand problème de notre société. Seule une action prompte et diligente à l'échelle nationale pourrait faire de la vie de cinq millions de Canadiens autre chose qu'une lutte décourageante, acharnée et interminable pour la survivance.[134]

---

[133] Conseil économique du Canada, *Cinquième exposé annuel* (1968): 111.

[134] Canada, Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada: Rapport du Comité spécial sur la pauvreté* (Ottawa: Information Canada, 1971), xiii.

Le Comité concluait que le logement constituait un des problèmes majeurs des personnes démunies. On notait également que les difficultés de logement avaient accusé une hausse «sensible» au cours des années 1960:

> En 1965, près de 18% des emprunteurs en vertu de la N.L.H appartenaient à la troisième tranche inférieure de revenus. En 1970, cette tranche se réduisait à un peu plus de 5%.[135]

Le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté fit quatre recommandations sur la question du logement:

1. Que dans les zones de rénovation urbaine, les intéressés puissent, de droit, prendre part aux décisions concernant les modes de rénovation. L'établissement de comités de quartier permettrait cette participation qui pourrait assurer une rénovation intégrale comprenant les services sociaux, éducatifs, de santé, de bibliothèque et autres.

2. Que le nouveau département des Affaires urbaines adopte des mesures efficaces pour empêcher que les nouvelles prestations accordées aux pauvres grâce au R.A.G. recommandé ne soient pas absorbées par des loyers et des frais de logement plus élevés. On a signalé au Comité des cas où l'augmentation de loyer coïncidait de fait avec l'accroissement des prestations de la sécurité sociale.

3. Que dans le but d'offrir aux familles bénéficiaires du R.A.G. une protection encore plus grande contre les propriétaires sans scrupules, le gouvernement fédéral, de concert avec les autorités provinciales et municipales, établisse une caisse pour l'achat de vieilles maisons aux fondations solides, les rénove de façon convenable et les loue, au prix coûtant ou à loyers subventionnés, à ces familles.

---

[135] Ibid., p. 135.

4. Que l'habitation sociale reçoive les encouragements nécessaires. Cette solution, qui n'est sans doute pas la meilleure, est la seule à laquelle on doit arriver pour résoudre le problème du logement des pauvres.[136]

Le Comité spécial du Sénat appuya la résolution de la Conférence nationale sur l'habitation de 1968 qui déclarait que «tous les Canadiens ont droit à un logement convenable quels que soient leurs moyens.» Néanmoins, le Comité notait aussi:

> Ce droit demeure encore illusoire pour l'ensemble du pays. Des témoins ont décrit, devant les membres du Comité, certaines conditions d'existence qui ne peuvent que contribuer à renforcer la pauvreté. Un fait persiste indéniablement: un nombre important de familles canadiennes doivent vivre au jour le jour sans jouir d'aucune des commodités qu'offre habituellement une habitation, y compris la protection contre les éléments, l'intimité et des installations sanitaires convenables.[137]

Le taux de pauvreté a considérablement diminué durant les années 1960 et 1970 et pourtant, une proportion importante de la population continuait à se heurter à de sérieux problèmes financiers.[138] Les groupes de personnes à faible revenu a accusé une croissance constante tout au long des années 1970, frappant durement trois groupes particuliers: les jeunes ménages (chefs de famille de moins de 25 ans), les personnes seules et les femmes chefs de famille (familles monoparentales pour la plupart).

---

[136] Ibid., pp. 138-39.

[137] Ibid., p. 133.

[138] A.L. Fallick, "Homelessness and the Homeless in Canada: A Geographic Perspective" (Ph.D. dissertation, University of British Columbia, 1988).

L'insuffisance de fonds hypothécaires, l'augmentation de la valeur des terrains et le coût croissant de la construction de même que les taux d'intérêt en forte hausse ont fait bondir le prix des maisons neuves ou existantes ce qui a entraîné une pénurie de logements, particulièrement de logements locatifs. Le problème s'étant étendu aux groupes à revenus moyens, le logement devint soudain un enjeu national alors qu'au cours des années précédentes ce dossier était accueilli avec indifférence dans l'opinion publique. En 1969, durant un débat sur la politique du logement aux Communes, Robert Andras, s'exprimant au nom du gouvernement libéral, fit le lien entre la pauvreté et les problèmes de logement:

> Cette expression de mécontentement se fait entendre relativement à toutes les conditions de logement et selon les aspirations des personnes appartenant à tous les groupes de revenus. Une partie de cette expression de mécontentement est fondée. Elle a atteint un niveau tel que certains décrivent comme une crise du logement. Le problème du logement est autre chose. Il se rattache directement à l'état de privation réelle où se trouvent les gens qui appartiennent au groupe inférieur de revenu et ne peut être résolu que si on leur fournit des logements convenables.[139]

Pour trouver une solution à ce problème, Andras invoque la participation des secteurs privés et public, soulignant l'importance d'augmenter l'aide directe au logement pour les ménages à faible et moyen revenus:

> Nous devons donc non seulement améliorer la situation des marchés privés en vue d'accélérer la production totale de logements, mais nous devons aussi stimuler la production de logements d'un caractère modeste pour les familles à faible revenu et l'augmenter, au besoin, par l'emploi de ce qu'on peut considérer comme des moyens non utilisés par le marché courant, afin d'obtenir une production accrue de nouvelles unités de logement grâce à l'effort fourni par la

---

[139] *Hansard*, 1969, vol. 9, p. 9174.

nation entière.

> L'argument dont le gouvernement se sert pour accorder des prêts et des subventions à l'habitation pour les personnes à faible revenu n'est pas fondé uniquement sur l'application d'une certaine justice distributive. Elle repose aussi sur une réalité économique indiscutable, c'est-à-dire que si nous voulons arriver à produire le nombre de logements dont notre pays a besoin, nous devons augmenter considérablement la proportion du nouveau programme de logements qui prévoit des logements d'un caractère plusmodeste pour les personnes à revenu modique et moyen.[140]

Durant les années 1970, les conditions économiques difficiles et l'augmentation du chômage ont aggravé le problème de l'abordabilité du logement et fait baisser les niveaux de production. Au milieu des années 1970, il devint évident que le pays faisait face à une pénurie de logements, en dépit d'un nombre important d'habitations nouvelles, mais trop coûteuses, et de nombreux logements inhabités. En 1971, par exemple, plus de 50% des locataires de 25 à 44 ans avaient les moyens d'acheter une maison à prix moyen contre seulement 7% en 1981.[141]

---

[140] Ibid. p. 1975.

[141] CMHC, *Document d'étude sur le logement* (Ottawa: Queen's Printer, 1985), p. 15.

12. *En réponse à des temps turbulents, de 1968 à 1973*

12.1 L'émergence d'un plan urbain

Entre 1968 et 1973, la reconnaissance de la nécessité d'un nouveau programme politique portant sur l'urbanisme et l'aménagement urbain donna lieu à un intense débat sur l'avenir du Canada urbain. Le débat fut alimenté par un optimisme débordant découlant des connaissances acquises grâce à la recherche et de l'efficacité perçue d'un plan visant à résoudre les problèmes urbains. On a cherché à savoir si une «crise urbaine» existait et, le cas échéant, en quoi elle consistait et ce qu'il faudrait faire pour la résoudre. On s'est entendu pour dire que les Canadiens devaient admettre qu'ils vivaient dans une nation urbaine dont la majorité de la population habitait quelques zones métropolitaines.

L'inquiétude quant aux conséquences sociales et environnementales de la croissance urbaine, et particulièrement sur le logement, a donné lieu à d'intenses activités: conférences, rapports, études commanditées par le gouvernement et groupes de travail, y compris un exposé exhaustif préparé par le Conseil économique du Canada en 1967, la première grande conférence nationale sur l'habitation en 1968, une commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain en 1969 et une étude majeure sur les problèmes et les perspectives urbaines au Canada en 1970. Tous ces travaux ont permis d'éclairer le débat et de mettre au point un plan de politiques et de programmes au début des années 1970.

A. Le Conseil économique du Canada évalue le «problème urbain»

Le Conseil économique du Canada poursuivit l'estimation des possibilités de croissance et d'expansion à moyen et à long termes de l'économie canadienne dans son *Quatrième exposé annuel* de 1967 dont le sous-titre est *L'économie canadienne des années 1960 aux années 1970*. Les grands objectifs économiques et sociaux énoncés en termes généraux dans le mandat du Conseil lors de son établissement en 1964 sont les suivants: plein emploi; croissance économique rapide; stabilité raisonnable

des prix; situation viable de la balance des paiements; juste répartition des revenus croissants.[142]

Le Conseil économique considérait le chapitre 7 de son exposé comme «un exposé initial sur la croissance très rapide de nos régions urbaines, et sur les vastes problèmes qu'elle pose,» notamment les besoins futurs d'habitations, le transport urbain, la pollution, les loisirs, l'urbanisme et l'utilisation du sol ainsi que l'administration et l'état financier des municipalités.[143] A l'époque, malgré les nombreuses mises en chantier résidentielles, on parlait de «sérieuse pénurie de logement» provoquée par l'insuffisance de fonds hypothécaires, le déséquilibre de l'offre et de la demande, l'augmentation de la valeur des terrains, l'augmentation générale des salaires et des prix des matériaux de construction et les taux d'intérêts «les plus élevés en 40 ans.»[144]

Dans son rapport, le Conseil économique soutenait que le Canada aurait atteint, avant les années 1970, le plus fort pourcentage de croissance urbaine de tous les pays industrialisés après la deuxième guerre mondiale:

> En dépit de l'immensité de notre surface terrestre, près de trois quarts de la population vivent et travaillent dans des villes dont la superficie totale atteint moins du centième de celle de l'ensemble du pays. En outre, de cette population urbaine, les deux tiers sont groupés dans un petit nombre de zones métropolitaines et de grandes villes.[145]

---

142 Conseil économique du Canada, *Quatrième exposé annuel* (1967): 2.

143 Ibid., p. 9.

144 Ibid., p. 23.

145 Ibid., p. 173.

De tous les pays industrialisés, le Canada est celui, au milieu des années 1960, dont le taux de croissance de la population urbaine a été le plus élevé.[146] Le rapport soulignait que, tant d'un point de vue historique qu'international, le mouvement d'urbanisation a progressé avec une constance remarquable au cours des cent dernières années et ne présente guère d'indices d'une atténuation. Au dix-neuvième siècle, seules 22 villes dans le monde comptaient des populations de plus de 100 000 habitants contre plus de 800 villes au début du vingtième siècle. Entre 1800 et 1950, le pourcentage de la population urbaine dans les villes de 5 000 habitants et plus a au moins doublé tous les 50 ans. Au Canada, les forces technologiques, économiques et sociales qui ont favorisé l'urbanisation ne semblent pas vouloir s'atténuer. L'exposé du Conseil économique signalait que l'urbanisation du Canada ne s'est pas faite sans contre-partie:

> La concentration toujours plus prononcée de la population et de l'activité économique a créé de graves problèmes aux centres urbains et au pays tout entier. En effet, un des paradoxes de la société économique moderne réside dans le fait que pendant que l'homme accroît son revenu nominal et la somme des biens réels et des services à sa disposition, il est de plus en plus privé des occasions de goûter à divers grands éléments de la «joie de vivre», traditionnellement associés à la société rurale.[147]

Le Conseil s'inquiétait des «déficiences» associées à une nation plus urbanisée:

> L'insuffisance en nombre et en qualité des logements urbains, les problèmes de transports et de circulation, la pollution de l'air et des eaux, la confusion qui règne dans l'utilisation des terrains, la détérioration de certains quartiers urbains et la monotonie des banlieues, la pauvreté

---

[146] Ibid., p. 177.

[147] Ibid., p. 174.

> et les malaises sociaux, les fardeaux toujours plus lourds de la taxe foncière, et les frustrations des administrations municipales sont des problèmes bien connus aujourd'hui de la plupart des habitants des villes canadiennes.[148]

Le Conseil conclut son exposé en estimant que plus de 80% de la population sera concentrée dans les villes et 60% dans des grands centres. Ainsi, le taux d'urbanisation sera le plus élevé de tous les grands pays industriels. Le Conseil soutint à cet égard que le gouvernement devrait orienter sa politique vers «une croissance ordonnée et une amélioration du milieu dans les grands centres urbains au Canada.»

Dans le dernier paragraphe de l'analyse portant sur la croissance urbaine, le Conseil soulève les enjeux et les problèmes urbains d'ordre social:

> En terminant, nous tenons à signaler que, dans le présent chapitre, nous n'avons fait que mentionner en passant les nombreux problèmes d'ordre social que pose la croissance constante de nos grandes agglomérations urbaines et qui, pourtant, exigent notre attention. Plusieurs de ces problèmes sont intimement reliés au caractère physique de la grande ville et à la qualité des services fournis. Les plus manifestes sont la pauvreté et l'insuffisance des revenus, la maladie et la dissolution des foyers, le crime et la délinquance, qui vont souvent de pair avec une insuffisance d'instruction, la mauvaise qualité des logements, le manque d'hygiène et la détérioration générale des villes. En termes plus généraux, il y a dans nos villes des problèmes croissants causés par la ségrégation et la stratification sociales, les pressions exercées sur les particuliers par le rythme accéléré de la vie urbaine, les conflits et le mécontentement issus de la conformité des confortables banlieues et par l'anonymat et le manque d'identité dans

---

[148] Ibid., p. 191.

> l'immensité de la grande ville. Sous tous ces rapports, l'expansion rapide des grands centres urbains remet en lumière l'ampleur de la tâche qu'il y aura à accomplir pour améliorer la qualité de la vie.[149]

B. *La Conférence canadienne sur l'habitation, 1968*

Moins d'un an après la publication de l'exposé du Conseil économique du Canada, le Conseil canadien du bien-être organisa une importante conférence à Toronto pour examiner les problèmes de logements du pays. Ainsi se trouvaient réunis pour la première fois des représentants des trois paliers de gouvernement, d'organismes représentant le milieu des affaires, les milieux syndicaux, laïcs et religieux, d'associations d'architectes et d'urbanistes, d'organismes de bien-être social, et d'associations communautaires et de locataires; les délégués s'accordèrent sur une série de principes et de priorités qui, à leur avis, respecteraient le mieux les intérêts supérieurs des Canadiens. Selon le rédacteur du rapport:

> Il est intéressant de constater que les délégués soutiennent dans leur première déclaration officielle que «tous les Canadiens ont droit à un logement convenable, quels que soient leurs moyens.» Pour renforcer cette déclaration claire et ferme, ils ont signalé l'importance d'accorder une priorité nouvelle à l'habitation dans l'économie et de considérer ce dossier au même titre que l'éducation. (traduction)[150]

Plusieurs délégués ont observé que, pour un nombre croissant de ménages canadiens, l'accès à la propriété devenait de plus en plus difficile à cause des exigences de mobilité de la main d'oeuvre, du prix des maisons et des

---

[149] Ibid., pp. 224-25.

[150] *The Right to Housing: Papers and Proceedings of the First Canadian Conference on Housing*, ed. Michael Wheeler (Montreal: Harvest House, 1969), p. 15.

terrains et des problèmes de transport. Lors de la conférence, Albert Rose déclara: « Nous ne pouvons plus être reconnus comme une nation de propriétaires. Dans le contexte actuel du développement économique urbain, il serait absurde de continuer à défendre ces prétentions de 1945 ou de 1955.» (traduction)[151] Les commentaires De Rose illustrent bien les problèmes auxquels sont confrontés les propriétaires éventuels à la fin des années 1960, bien que peu de délégués aient formulé de critiques aussi virulentes à cet égard.

Les représentants à la conférence souhaitaient la désignation de ministres, fédéral et provinciaux, délégués à l'habitation et aux affaires urbaines et incitèrent le gouvernement fédéral à tenir compte, dans son financement, des besoins locaux. Ils recommandèrent aux services administratifs régionaux d'encourager les initiatives en matière d'urbanisme et d'aménagement urbain. Ils examinèrent la question du coût des terrains et, parce que plusieurs croyaient fermement à la propriété publique des terrains urbains et à l'élimination de la spéculation foncière, ils abordèrent la question de l'utilisation des fonds publics pour l'achat d'autres terrains en prévision de constructions résidentielles futures. Les délégués proposèrent aussi d'adopter des mesures d'encouragement, y compris des subventions pour la rénovation domiciliaire; ils reconnaissaient en cela l'importance d'utiliser au mieux les maigres ressources dont on disposait. A leur avis, l'aide à l'habitation devrait comprendre des fonds pour l'aménagement des quartiers. D'après Wheeler:

> Le logement ne se résume pas à un toit; il faut que les politiques de logement tiennent compte de tout le cadre de vie. Le contexte communautaire (physique, social et économique) a autant d'importance que le logement lui-même. Dès lors, les politiques gouvernementales doivent promouvoir une meilleure intégration de l'aspect physique et social de l'habitation. (traduction)[152]

---

151 Albert Rose, "Canadian housing policies" in *Right to Housing*, p. 136.

152 *Right to Housing*, p. 16.

Les délégués ont finalement adopté 21 recommandations. Les quatre premières établissaient les principes fondamentaux de la politique d'habitation moderne:

1. La Conférence canadienne sur le logement (1968) déclare que tous les Canadiens ont droit à un logement convenable, quels que soient leurs moyens.

2. Le logement ne se résume pas à un toit et doit trouver sa place dans un contexte communautaire comprenant les infrastructures et les services nécessaires à un cadre de vie urbain satisfaisant pour la plupart des Canadiens qui s'y installeront.

3. On devrait offrir un meilleur choix d'habitations, logements privés, coopératifs, sans but lucratif et logements sociaux, aux groupes de personnes à faible et moyen revenus de même qu'une plus grande liberté de choix pour ce qui a trait au territoire, à la conception et au statut d'occupation.

4. La participation active des utilisateurs, actuels et futurs, à la planification et au fonctionnement des collectivités est essentielle. L'information et la consultation sont des dépenses publiques aussi légitimes que les trottoirs et les égouts. (traduction)[153]

C. *La Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain, 1969*

En 1969, les problèmes de logement et les structures gouvernementales requises pour faire face à l'urbanisation rapide d'un état fédéral firent l'objet d'un autre rapport majeur. C'est à Paul Hellyer, ministre du Transport, que le premier Cabinet Trudeau confia la responsabilité de la SCHL et de la politique d'habitation. Hellyer, un entrepreneur en construction de Toronto, s'intéressa vivement à l'habitation,

---

[153] Ibid., p. 331.

aux villes nouvelles et à la rénovation urbaine.

Afin de respecter le mandat qui lui avait été confié d'élaborer des nouvelles politiques et des plans d'action inédits, Hellyer présida personnellement une Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Son mandat était le suivant:

> Examiner la situation du logement et de l'aménagement urbain au Canada, et proposer des mesures que le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé, pourraient prendre pour répondre aux besoins de logement de tous les Canadiens et pour contribuer au développement de cités modernes.(traduction)[154]

Hellyer souligna que son étude ne suivrait pas la voie de nombreuses commissions royales interminables. Son intention était de terminer l'étude en quatre mois et de remettre le rapport avant six mois. A l'époque, plusieurs journalistes se demandèrent si Hellyer n'avaient pas déjà en tête ses propres solutions aux problèmes de logement du pays.

La Commission d'étude centra ses travaux sur cinq points précis:

1. L'inaptitude de l'industrie canadienne du bâtiment, des institutions financières et des divers paliers de gouvernement à construire un nombre suffisant de logements à des prix abordables pour la majorité des familles.

2. L'échec de ces institutions à répondre aux exigences qualitatives des familles; à produire des logements pour les familles nombreuses et pour les couples très âgés; à construire des logements locatifs, surtout dans des conciergeries, pour les familles de plus de deux enfants.

---

[154] Federal Task Force on Housing and Urban Development, *Report*, i.

3. L'inaptitude des programmes intergouvernementaux à produire plus qu'un nombre symbolique de logements basés sur les échelles des loyers proportionnels au revenu pour les familles à faible revenu.

4. L'inaptitude de la Société centrale d'hypothèques et de logement à s'adapter rapidement aux nouvelles exigences en matière de logement et d'autres aspects de l'aménagement urbain dans une société canadienne en mutation rapide.

5. L'échec des principaux organismes fédéraux d'urbanisme, de concert avec des architectes, des organismes privés d'habitations et d'aménagement urbain et des artistes, à concevoir des plans plus intéressants, plus variés et plus attrayants pour les habitations, les nouvelles villes et les communautés «satellites». (traduction)[155]

Cinq cents mémoires furent déposés à la Commission, dont la moitié firent l'objet d'audiences publiques dans vingt-sept villes.

En janvier 1969, la Commission présenta son rapport à la Chambre des communes. Le rapport critiquait vivement plusieurs aspects d'urbanisme, particulièrement les projets de rénovation urbaine et d'habitation sociale. Dans une attaque sans précédent sur les politiques d'habitation sociale, la Commission proposait que tous les projets majeurs soient suspendus jusqu'à ce qu'une enquête complète ait été effectuée:

> Aucune autre question n'a suscité autant d'inquiétude de la part des membres de la Commission que le programme actuel de logements sociaux dans lequel le gouvernement fédéral, en coopération avec une province et/ou unemunicipalité, finance la construction et subventionne le fonctionnement de projets souvent importants d'habitations locatives à logements multiples pour les groupes de personnes à faible revenu. Au Canada, l'habitation sociale est en quelque sorte un concept «importé». Largement

---

[155] *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, pp. 45-46.

> utilisé dans plusieurs pays européens, ce concept va à l'encontre du principe qui régit le bien-être social et la sécurité au Canada. Le système canadien tente de procurer aux Canadiens démunis un revenu et une aide suffisantes, par le biais de subventions et d'assurances, pour qu'ils soient en mesure d'utiliser les mêmes services que tous les autres citoyens. Il n'y a pas de magasins de vêtements et d'alimentation «publics» au Canada; il n'y a pas non plus de systèmes de transport, d'hôpitaux ou de médecins réservés exclusivement aux familles à faible revenu. Par contre, dans le domaine de l'habitation, on n'a pas tenté d'aider les personnes démunies à entrer, d'une manière ou d'une autre, dans le marché privé; au contraire, on a créé des projets conçus spécialement pour eux et leur étant exclusivement réservés. (traduction)[156]

Pour mieux définir les sentiments des membres de la Commission sur l'habitation sociale, le rapport indiquait que

> la critique du système actuel n'est pas uniquement, ni même principalement, fondée sur une analyse coût-avantage. Le sujet des plaintes repose plutôt sur des aspects sociologiques et psychologiques. (traduction)[157]

Prévoyant les critiques de cette attitude vis-à-vis de l'habitation sociale, le rapport indiquait:

> Les partisans de l'habitation sociale peuvent certainement répliquer que ces critiques sont des généralisations ou des symptômes de la pauvreté en général et non pas des politiques d'habitation sociale. Ils peuvent apporter des témoignages de bénéficiaires des programmes, surtout de

---

[156] Federal Task Force on Housing and Urban Development, *Report*, p. 52.

[157] Ibid., p. 54.

locataires récemment installés dans ces logements, qui se déclarent plus que satisfaits de leur nouveau cadre de vie. La Commission pourrait répondre que, même si les critiques sont d'une certaine façon générales, elles s'appliquent néanmoins. Nous sommes conscients que certains des problèmes découlent d'un revenu insuffisant plutôt que du type de logement, mais nous ajouterions à cela que tout indique que l'habitation sociale ne fait rien pour réduire les problèmes fondamentaux de la pauvreté mais au contraire qu'elle en exacerbe quelques-uns et en crée d'autres. Pour ce qui concerne les bénéficiaires qui se déclarent satisfaits, la Commission pourrait rappeler que les exceptions à la règle ne prouvent ni n'invalident les conclusions. (traduction)[158]

La Commission d'étude recommanda que

> le gouvernement fédéral entreprenne un programme de recherche complet sur les aspects économique, social et psychologique de l'habitation sociale. Tant qu'une telle étude ne sera pas terminée et évaluée, on ne devrait pas entreprendre de nouveaux projets d'envergure. (traduction)[159]

D'après la Commission, il faudrait encourager les projets coopératifs, sans but lucratif et les programmes des compagnies de logement à dividendes limités afin de procurer aux groupes à faible revenu des logements convenables:[160]

> Ceci traduit «l'opinion quasi-unanime» qui se dégage des mémoires selon laquelle: les grands projets d'habitation sociale constituent des «ghettos de pauvreté»; les gens qui

---

[158] ibid., p. 55.

[159] Ibid.

[160] Ibid., p. 37.

> y habitent sont stigmatisés par le reste de la communauté; les équipements sociaux et de loisirs sont inadéquats ou inexistants; on constate un manque d'intimité et la présence de vandalisme. (traduction)[161]

Le gouvernement fédéral devrait absolument prendre des mesures pour répondre aux besoins de logement des ménages à moyen et faible revenus. Les Canadiens ne peuvent se fier uniquement aux mécanismes du marché privé pour se loger selon leurs moyens, parce que «laisser au secteur privé la structure générale des prix signifie qu'on croit que les forces compétitives normales de ce marché garantiront le contrôle des prix». (traduction)[162] De l'avis de la Commission, les deux questions fondamentales que le gouvernement se doit d'examiner sont l'offre et la demande et le coût du logement. Ce sont les locataires à faible revenu et les ménages à revenu moyen voulant accéder à la propriété, particulièrement les familles, qui devraient retenir l'attention du gouvernement:

> Ce marché de l'habitation où l'offre est relativement faible et les prix assez élevés rend la recherche d'un logement convenable particulièrement difficile non seulement pour les groupes de personnes à faible revenu mais aussi pour ceux à revenus moyens. Bien sûr, les personnes démunies font face à un problème majeur, mais il en va de même pour ceux de la tranche supérieure de revenus, celle des revenus «moyens» ... Le coût de la vie et le prix des habitations unifamiliales étant ce qu'ils sont, pour beaucoup de ces Canadiens, l'accès à la propriété demeure un rêve. (traduction)[163]

---

[161] Ibid., p. 19.

[162] Ibid., p. 15.

[163] Ibid.

Le rapport conclut que les problèmes de logement et d'aménagement urbain au Canada tiennent, du moins en partie, à l'absence d'objectifs et de priorités clairement définis. Dans un chapitre intitulé «**Pour un Canada urbain**» et dans une «Déclaration de principes», la Commission pressa le gouvernement fédéral de définir des priorités et des objectifs fondamentaux au chapitre du logement et de soutenir dix principes. Les trois premiers principes étaient les suivants:

1. Pour les Canadiens, le logement et l'aménagement urbain sont des priorités urgentes et les élus de tous les paliers de gouvernement doivent les traiter comme tels.

2. Chaque Canadien a droit à un logement propre et chauffé; il s'agit là d'un droit fondamental.

3. Bien qu'il faudra du temps pour réaliser cet objectif, tous les intervenants, gouvernements et secteur privé, doivent fournir un effort de coopération durant les prochaines années. On doit produire au minimum un million d'unités nouvelles au cours des cinq prochaines années. (traduction)[164]

La Commission fit sept séries de recommandations. Au chapitre du financement, elle recommanda la participation massive d'organismes de financement privés et la mise en place de mesures visant à assurer à tous les Canadiens un financement hypothécaire avantageux et sécuritaire. Au sujet du coût et de l'utilisation des terrains, on proposa que «tous les profits reliés à la vente de terrains soient soumis au revenu imposable.» Il est clair que la Commission tenait la spéculation pour cause profonde de l'augmentation du prix des terrains. La Commission proposa aussi au gouvernement fédéral de consentir des prêts aux municipalités afin de les encourager à acquérir et à aménager des terrains en prévision de la croissance urbaine.

Les recommandations sans doute les plus controversées touchaient la structure administrative. La Commission proposa que le mandat de la

---

[164] Ibid., pp 22-23.

SCHL soit largement élargi en la rattachant à un ministère et que le Cabinet fédéral désigne un ministre responsable du logement et de l'aménagement urbain. Le «gouvernement fédéral devrait établir un ministère du Logement et des Affaires urbaines» et devrait changer l'appellation SCHL en «**Société canadienne d'habitation**». Enfin, on devrait inclure la recherche et l'information dans le mandat du ministère du Logement et des Affaires urbaines proposé par la Commission afin de maintenir une forte présence fédérale dans ce dossier.

Les collègues de Cabinet de Hellyer n'ont pas particulièrement apprécié la rapport de la Commission. Aux membres du Parlement qui soulevèrent des questions en Chambre sur les nouvelles politiques, le ministre ne sut répondre avec fermeté. Entretemps, les projets de logements sociaux étaient gelés. Hellyer déclara en Chambre que certains projets «sont en attente des résultats de l'enquête en cours».[165] Il assura la Chambre que le rapport de la Commission se traduirait sous peu en politiques.[166] Son optimisme n'était pas fondé.

Le 25 avril, le *Globe and Mail* titrait à la une: «Hellyer démissionne et dénonce les théories fédéralistes du premier ministre.» Pour la première fois, une crise ministérielle avait pour cause la politique fédérale du logement. Hellyer favorisait une intervention massive du gouvernement fédéral alors que le Cabinet ne le souhaitait pas.

Hellyer déclara au *Globe and Mail* que le gouvernement «n'utilisait pas ses pouvoirs pour s'attaquer aux problèmes du logement, de l'inflation et de la pollution qui touchaient les gens ordinaires.» Selon le journal, «M. Hellyer a remis sa démission parce que le Cabinet a refusé son projet de réforme du logement qui faisait suite au rapport de la Commission

---

165 *Hansard*, 1969, vol. 6, p. 5901.

166 Ibid., p. 5903.

d'étude sur le logement déposé en janvier dernier.» (traduction)[167]

On verra rapidement la situation dégénérer en accusations et contre-accusations entre l'ancien ministre et le premier ministre. Hellyer accusa le premier ministre de faiblesse dans le dossier de l'habitation, pourtant responsabilité fédérale. Se considérant comme le défenseur du peuple, il déclara que la vision de Trudeau au regard de la Constitution était trop théorique. Le premier ministre répondit qu'il avait toujours prôné un Canada fort. Comme le nota le *Globe and Mail*, il y avait fort peu de différences entre les deux positions sur les limitations et les possibilités de la Constitution. S'agirait-il alors d'une rivalité personnelle entre deux anciens candidats à la direction du parti qui ne s'entendaient pas sur une foule de sujets?

Une des grandes faiblesses du rapport de la Commission d'étude fut l'absence d'une analyse rigoureuse. La Commission s'appuya beaucoup sur les impressions et les opinions de ses membres et sur les mémoires présentés lors des audiences publiques. Deux éminents analystes, Albert Rose et N. Harvey Lithwick ont publiquement critiqué le rapport. Rose soutint que

> La Commission a mis de l'avant des recommandations et des propositions que l'on ne peut qualifier que de politiques. Toute analyse sérieuse montre qu'il s'agit là d'une intrusion dans les droits et responsabilités des gouvernements provinciaux et des municipalités lesquels sont, sans l'ombre d'un doute, responsables de l'urbanisme et du logement dans leur juridiction géographique.
>
> J'en conclus que cette Commission d'étude a été créée en partie pour retirer aux nouvelles sociétés provinciales d'habitation, et surtout à la Société de logement de l'Ontario, un peu de l'attention et de la notoriété obtenues grâce à leurs interventions de plus en plus actives au niveau

---

[167] *Toronto Globe and Mail*, 25 April 1969.

provincial depuis 1965. (traduction)[168]

L'évaluation de Lithwick était encore plus dévastatrice:

> La Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain de M. Hellyer a été mise sur pied pour combattre la «crise urbaine». Puisque rien ne dit qu'il y ait au Canada une crise urbaine et qu'il n'y a aucune raison de croire que cette Commission puisse résoudre la crise si jamais il y en avait une, on peut se poser la question suivante: Qui a besoin de la Commission Hellyer? ...
>
> Si la Commission avait eu pour mission de faire pression en faveur de la construction de nouvelles habitations, particulièrement pour la classe moyenne, elle aurait réussi. Si sa mission avait été d'aider à soulager les problèmes urbains, elle n'aurait pu qu'échouer car son approche l'a empêchée de s'attaquer à ces problèmes. (traduction)[169]

Selon les premiers rapports publiés dans les médias, le Cabinet trouva inacceptable deux des propositions principales de Paul Hellyer: les prêts directs aux municipalités pour l'achat de terrains, et la création d'un ministère fédéral du Logement et des Affaires urbaines.[170] La Commission avait recommandé l'achat de terrains afin de faciliter les plans d'urbanisme et de réduire les prix des terrains à bâtir. Toutefois, l'achat par les municipalités de terrains financé par le gouvernement fédéral représentait une intrusion trop grande dans le marché et le financement immobiliers traditionnels. En outre, la création d'un ministère fédéral s'occupant du

---

[168] *Canadian Housing policies (1935-1980)*, pp. 47-48.

[169] N.H. Lithwick, "Housing: In Search of a Crisis," in *Canadian Housing: A Reader*, ed. K.S. Sayegh (Waterloo: University of Waterloo, 1972), p. 91.

[170] *Globe and Mail*, 25 April 1969.

logement et des affaires urbaines constituait une ingérence dans des champs de juridiction provinciale et municipale. Le Cabinet approuva le premier ministre et rejeta les principales recommandations du rapport. Pourtant, moins de dix-huit mois plus tard, le Cabinet étudiera de nouveau la proposition d'une présence ministérielle dans les affaires urbaines.

Au moment de sa démission du Cabinet, Hellyer défendit sa position dans le *Toronto Daily Star*:

> J'avais promis aux citoyens du Canada de prendre des mesures pour répondre à leurs besoins urgents de logement et je n'ai malheureusement pas pu remplir cette promesse. Mais ce qui est plus grave, c'est que j'en ai été empêché à cause d'un concept du fédéralisme qui, à mon avis, exclut toute action, non seulement pour résoudre les problèmes de logement mais aussi pour aborder nombre d'autres questions qui, je le crois, préoccupent grandement les Canadiens. (traduction)[171]

Il poursuivit en rappelant:

> Après tout, l'idée d'une Commission d'étude sur le logement vient de M. Trudeau lui-même; il l'avait proposée dans un discours prononcé en mai dernier dans le cadre de la campagne électorale à la réunion de la Fédération canadienne des maires et des municipalités ...
>
> La décision de former une Commission d'étude a par la suite été confirmée non seulement par le premier ministre mais aussi par un décret du conseil. Mon rôle à la tête de la Commission était parfaitement clair. (traduction)[172]

---

171 *Toronto Daily Star*, 10 May 1969.

172 Ibid.

Hellyer donna sa propre version du rejet du rapport de la Commission par le Cabinet:

> Une épidémie de grippe frappa Ottawa en janvier et j'en fus victime. Alors que je me rétablissais chez moi, je pris dans la bibliothèque de ma fille un exemplaire de *Le fédéralisme et la société canadienne-française* de Pierre Elliott Trudeau.
>
> Lorsque j'eus terminé ma lecture, je savais que mes recommandations auraient du mal à passer. En fait, je me trouvais en confrontation directe avec le premier ministre quant au rôle du fédéral et ce, non seulement sur la question du logement mais aussi sur d'autres sujets qui, à mon avis, étaient d'intérêt national. (traduction)[173]

L'engagement personnel de Hellyer à agir rapidement et les recommandations de la Commission appelaient une intervention directe accrue du fédéral dans le secteur du logement. Selon Hellyer, les gens les plus démunis n'accepteraient pas «une thèse constitutionnelle légaliste comme excuse valable» à la vie dans un logement de piètre qualité ou pour respirer un «air vicié» et nager dans des «eaux polluées.» En fin d'article, il souleva des questions fondamentales sur le rôle du gouvernement fédéral:

> Le gouvernement fédéral n'est-il pas responsable d'aider ces gens à subvenir à leurs besoins fondamentaux? Le gouvernement du Canada ne doit-il pas voir à ce que les gens puissent se procurer la nourriture, les vêtements et le logement à des prix raisonnables? Est-ce honorable de «refiler» ces responsabilités aux provinces alors que l'utilisation vigoureuse et innovatrice de pouvoirs fédéraux clairement définis en matière de monnaie, de crédit et de banques est essentielle pour répondre aux besoins de ces

---

[173] Ibid.

gens? (traduction)[174]

Un an après le dépôt du rapport de la Commission d'étude sur le logement, Hellyer quitta le parti libéral et traversa le parquet de la Chambre.

D. *Le Canada urbain: problèmes et perspectives, 1970*

Le gouvernement fédéral se rallia à l'opinion du rapport de la Commission d'étude voulant que le processus de rénovation urbaine touche particulièrement les familles à faible revenu déplacées de leurs quartiers. Il reconnut également l'importance de procéder à d'autres études approfondies sur l'urbanisation et le logement. Robert Andras, alors ministre responsable du logement, demanda au Dr. N. Harvey Lithwick de l'université de Carleton, d'étudier les tendances actuelles de l'aménagement urbain et de faire des prévisions pour l'avenir. Lithwick termina son rapport, accompagné de six monographies de recherche supplémentaires, en mars 1970.[175]

Le rapport définit d'abord les problèmes du Canada urbain, puis détermina ceux inhérents au phénomène de l'urbanisation. Il estima ensuite l'ampleur de l'urbanisation pour les 30 prochaines années sur la base des tendances actuelles et étudia certains des résultats probables de ce phénomène. Comme on devrait prévoir une aggravation des problèmes urbains dans l'avenir, des politiques urbaines précises s'avéraient essentielles. Soulignant les conséquences désastreuses d'agir sans plan défini, Lithwick attira l'attention sur la nécessité de se doter d'une politique d'urbanisme. Plus tard, partisans et opposants de cette étude admirent qu'elle devint le centre du débat sur la politique urbaine au Canada.

---

[174] Ibid.

[175] N.H. Lithwick, *Urban Canada: Problems and Prospects* (Ottawa: CMHC, 1970).

Selon Lithwick, le fait d'isoler le problème urbain sans tenir compte des politiques sociales et économiques a mené à la mise en place de politiques de logement qui traitaient de problèmes particuliers, ce qui n'a fait qu'amplifier ces mêmes problèmes.

> Il est certain que dans l'avenir, la ville sera le centre de toutes les préoccupations sociales. On s'inquiète déjà grandement des personnes seules démunies, des jeunes citadins aliénés, des gens de classe moyenne frustrés dans leur recherche de logements convenables, de l'accroissement de la pollution de l'air et de l'eau dans les communautés urbaines et aux alentours, de la transformation inutile du centre de nos villes en immenses parcs de stationnement et de la laideur du paysage urbain.
>
> Ce qui frappe par-dessus tout, c'est l'importance qu'ont prises ces considérations récemment ...
>
> Il semble que tous soient d'accord ... que les problèmes urbains se sont multipliés et se sont aggravés à un tel point qu'ils menacent la viabilité à terme de la ville telle que nous la connaissons aujourd'hui. (traduction)[176]

Lithwick détermina six catégories de problèmes urbains, aigus et tenaces: la pauvreté; le prix des logements; l'engorgement de la circulation; la détérioration du milieu de vie; les malaises sociaux et les pressions fiscales.[177] Il constata que la plupart des études traitaient les problèmes urbains comme des maux évidents dont les solutions étaient faciles à trouver. Et c'est pour cette raison qu'ils n'ont jamais été résolus. Dans la plupart des cas, les solutions ont, en fait, aggravé les problèmes:

> On ne s'est jamais arrêté à faire un diagnostic précis des

---

[176] Ibid., p. 13.

[177] Ibid., p. 19.

> problèmes urbains. On comprend mal leur étendue, leur portée et surtout leurs causes. Ainsi, les politiques mises en place n'ont fait que traiter les symptômes et non les causes des problèmes; les forces sous-jacentes continuent à engendrer des problèmes d'une sévérité croissante à mesure que s'accélère le phénomène d'urbanisation. (traduction)[178]

L'échec des politiques visant à résoudre les problèmes de logement et de pauvreté tenait en partie à une mauvaise perception des enjeux en cause. En conséquence, on avait tendance à se fonder sur «une série de mythes, non vérifiés pour la plupart, et se révélant généralement faux à la lumière d'un examen attentif.» A son avis:

> Nous avons découvert que l'interdépendance [des problèmes urbains] est due, en grande partie, au fait qu'ils découlent de l'urbanisation elle-même ... Les causes de la majorité des problèmes urbains se retrouvent donc dans le phénomène d'urbanisation ... ces problèmes sont des éléments fondamentaux de la cité grandissante. Ainsi, on devrait les appeler les **problèmes DE la ville** pour ne pas les confondre avec les simples problèmes **DANS** la ville. (traduction)[179]

Le rapport final recommanda un contrôle efficace de la croissance urbaine par des politiques de migration et l'aménagement de nouvelles communautés. Cette démarche signifiait la mise au point d'une «politique urbaine nationale» distincte d'une politique «fédérale».

> De ce point de vue, la définition des problèmes urbains est une opération beaucoup plus complexe que la rédaction qu'ils occupent dans le système urbain, ce qui leur donnent

---

[178] Ibid., p. 20.

[179] Ibid., p. 15.

> leur nature essentiellement urbaine. Nous avons découvert beaucoup de problèmes de cette nature et il essentiel de les aborder dans une perspective urbaine globale. Enfin, cette perspective devrait idéalement adhérer aux aspirations des Canadiens et particulièrement de ceux qui vivent dans le Canada urbain. (traduction)[180]

Le Cabinet n'a pas accueilli *Le Canada urbain: problèmes et perspectives* avec beaucoup d'enthousiasme. En 1971, Lithwick démissionna de son poste de sous-secrétaire d'état aux Affaires urbaines. Il manifesta publiquement sa frustration face à l'absence flagrante de volonté de changement de la politique fédérale du logement.

12.2 La politique des affaires urbaines

A. Les questions municipales: participation fédérale et leadership

Devant les questions soulevées par la Commission Hellyer et les attentes suscitées durant les audiences publiques, le gouvernement fédéral s'est vu forcé d'examiner de nouvelles stratégies pour faire face aux problèmes urbains grandissants. Moins d'un mois après la démission de Paul Hellyer, dans un discours prononcé à la conférence annuelle de la Fédération canadienne des maires et des municipalités, le premier ministre se prononça sur la nécessité d'agir fermement dans ce dossier.

La première action publique fut la nomination de Robert Andras, député de Thunder Bay, au poste de ministre sans portefeuille responsable de la SCHL. En juillet 1969, dans un mémoire déposé au Cabinet, Andras soumit les grandes lignes d'un train de mesures visant à résoudre les problèmes de logement des Canadiens à faible revenu. Il souligna l'importance d'une politique d'habitation qui intégrerait le contexte plus large de l'urbanisation. L'étude de Lithwick recommandait que les organ-

---

[180] Ibid., p. 40.

ismes et les ministères fédéraux coordonnent l'impact urbain de leurs politiques et de leurs programmes et qu'un ministre s'occupe de la rationalisation des activités fédérales associées à l'urbanisation.

À titre de ministre responsable du logement, Andras profita de toutes les occasions qui lui étaient offertes pour s'exprimer publiquement sur les questions urbaines et sur la nécessité d'une forte présence fédérale dans ce dossier. Dans un discours prononcé en juin 1970 à Halifax devant la Fédération canadienne des maires et des municipalités, il affirma que l'obstacle majeur à une action concertée sur les problèmes urbains était ce qu'il décrivit comme le «décalage politique.»

> Notre tâche collective est de faire en sorte que partout au Canada, notre leadership n'ait pas seulement pour but d'amenuiser ce 'décalage politique' en faisant semblant de résoudre les problèmes par des gestes symboliques et des activités frénétiques, mais en reconnaissant plutôt que la première étape est une meilleure connaissance et une meilleure compréhension du dossier. (traduction)[181]

Andras tenta de rassurer son auditoire quant à la participation et à l'engagement du gouvernement fédéral:

> Nous ... continuerons à chercher une solution collective aux sources du problème et nous tenterons d'obtenir un consensus sur des objectifs. Nous voulons éviter les solutions linéaires, les gestes purement symboliques ou les programmes incompatibles. (Traduction)[182]

Il souligna les difficultés auxquelles font face les municipalités pour

---

[181] Canadian Federation of Mayors and Municipalities, *Proceedings of the 33rd Annual Conference of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities Held in Halifax, June 9-11, 1970* (Ottawa: The Federation, 1970), p. 161.

[182] Ibid., p. 162.

répondre aux besoins urgents de logements:

> Les dépenses des municipalités, à l'exception de celles du Québec, sont passées de 721 millions de dollars à 3,5 milliards de dollars entre 1951 et 1968.
>
> Les revenus sont passés de 614 millions de dollars à 3,3 milliards de dollars; pourtant, votre source de taxation directe n'a augmenté que de trois fois alors que les transferts des gouvernements, particulièrement les subventions conditionnelles provinciales, ont été multipliées par huit.
>
> Votre dépendance, d'abord sur une source de financement anachronique (la taxe foncière) et sur le régime de subventions conditionnelles (chapeau à la main et à genoux s'il vous plaît) fait que vous êtes, à toutes fins pratiques, dans l'incapacité de répondre aux demandes.
>
> On se demande parfois si, dans certains cas, la situation ne tient pas à la crainte de l'émergence d'un véritable pouvoir politique au niveau municipal. (traduction)[183]

Dans ce discours, comme dans d'autres, Andras releva la complexité de l'élaboration de politiques à trois paliers de gouvernement. Tout en préconisant un rôle de premier plan pour le gouvernement fédéral, il reconnut clairement la juridiction constitutionnelle des provinces et la séparation des responsabilités dans la gestion de problèmes sociaux-économiques précis. Il était néanmoins convaincu que la coopération de tous les paliers de gouvernement était essentielle pour améliorer la qualité de la vie urbaine au Canada. Pour Andras, la tâche

> est au-dessus des capacités d'un seul palier de gouvernement, municipal, provincial ou fédéral.

---

[183] Ibid., pp. 162-63.

> Il s'agit là d'une question nationale, ou plutôt d'un enjeu national et nécessite l'appui des meilleurs cerveaux de tous les paliers de gouvernement, de toute la société canadienne, sans aucune barrière à la consultation.
>
> Et il faut agir vite, pendant qu'il est encore temps, et je dois avouer qu'il nous reste peu de temps.
>
> Bien sûr, le gouvernement fédéral a un rôle de premier plan à jouer dans ce dossier. Et il agit déjà, tout comme les gouvernements provinciaux, mais sans tenir compte du contexte urbain dans son ensemble et sans une bonne coordination des interventions.
>
> Et il faut songer à une solution à caractère institutionnel et structurel aux besoins de coordination interministérielle des gouvernements fédéral et provinciaux. (traduction)[184]

Dans sa conclusion, Andras posa une question rhétorique sur la création d'une institution fédérale qui pourrait prendre la forme d'un «ministère des Affaires urbaines»:

> Tout d'abord, s'agirait-il d'un 'super ministère' qui aurait un droit de veto? Un tel ministère pourrait rapidement devenir un monstre et aller à l'encontre du but recherché. Serait-ce plutôt un ministère de recherche et de coopération?
>
> Et comment fonctionnerait-il?
>
> Le fonctionnement serait-il mieux assuré par le conseil des ministres, ou un ministère, et/ou par un comité interministériel?

---

[184] Ibid., pp. 164-65.

> Je ne répondrai pas à cette question parce que, entre autres raisons, je crois qu'il y a peut-être une autre avenue à explorer, plus importante et plus directe. Il s'agit de la tenue d'un forum de consultation sur les questions urbaines où les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux auraient chacun une place légitime et reconnue. On y discuterait ensemble de toutes les politiques et programmes fédéraux qui touchent les villes en vue de les adapter aux besoins des provinces et des municipalités. (traduction)[185]

Andras avait la conviction profonde que les structures institutionnelles devraient être conçues pour répondre aux besoins des individus, particulièrement à ceux des citadins; il croyait aussi fermement que le cadre constitutionnel devrait faciliter l'élaboration de solutions novatrices et non pas en freiner le processus.

B. Le ministère d'État aux Affaires urbaines

C'est dans le discours du trône prononcé en octobre 1970 que le gouvernement fédéral exprima son intention de réorganiser sa structure institutionnelle et exposa les premiers rouages d'une initiative visant à améliorer la situation de tous les Canadiens en matière de logement, en consultation avec les provinces et leurs municipalités:

> On estime que, d'ici la fin du siècle, quatre-vingts pour cent de la population du Canada se concentrera dans quelques grandes villes. Par comparaison avec un passé encore tout proche de nous, le Canada présentera alors un visage nouveau, et fera face à des problèmes nouveaux ... Pour favoriser la coordination de l'initiative gouvernementale à tous les niveaux et pour contribuer à la rationalisation de l'essor urbain, le Gouvernement propose la réorganisation de son activité en ce domaine, sous la direction d'un ministre d'État responsable des Affaires

---

[185] Ibid., p. 165.

> urbaines et du Logement. Par cet effort de rationalisation et en consultation avec les groupes les plus directement intéressés, le Gouvernement entend aider les Canadiens à prendre les décisions qui détermineront l'avenir de leurs villes.[186]

Manifestement, le Cabinet voulait établir un nouveau mécanisme fédéral en matière d'affaires urbaines, sans toutefois donner l'impression qu'il s'agirait d'un nouveau type de ministère qui destituerait les provinces de leurs droits constitutionnels. Le premier ministre a lui-même résumé comment le Gouvernement entendait recourir au concept de ministère d'État. En règle générale, les ministres d'État auraient pour mandat l'élaboration de politiques fédérales nouvelles et détaillées en réponse à des situations impératives. Ces mandats seraient temporaires et «d'une durée permettant aux ministres de s'attaquer au problème». Les secrétariats seraient relativement petits et non responsables de l'élaboration des programmes.

Le Cabinet a également appliqué le concept de ministère d'État en tant que **ministère politique** dans les secteurs scientifique et technologique ainsi que dans l'ensemble des programmes sociaux et économiques. Chaque cas donnait une nouvelle orientation au concept traditionnel de responsabilités et d'initiatives ministérielles. Cela donnait davantage de latitude au premier ministre relativement à la nomination de ministres responsables pour la résolution de problèmes importants nécessitant l'élaboration de politiques. C'est le grand nombre de programmes urbains administrés indépendamment par presque tous les ministères fédéraux qui a conduit à la constitution du ministère d'État aux Affaires urbaines en 1970. En effet, 27 ministères différents géraient un total de 117 programmes majeurs. Le Cabinet se proposait d'éliminer cette fragmentation dans le but d'améliorer le déroulement des programmes et l'utilisation des fonds publics, dans le but d'arriver à un consensus sur l'avenir des villes.

Andras fut nommé ministre désigné pour le ministère d'État aux Affaires urbaines, avec des responsabilités additionnelles auprès de la SCHL

---

[186] *Hansard*, 1970, vol. 1, p. 2.

et de la Commission de la capitale nationale. Pendant le débat sur le discours du trône, il a insisté sur la coopération avec les provinces et la coordination avec le système fédéral:

> ...il existe à l'heure actuelle 112 programmes fédéraux qui comportent des éléments de financement du processus urbain; 131 programmes de recherche qui s'applique aux éléments du processus urbain. Il existe 27 ministères et organismes dont l'influence est ressentie à des degrés divers dans les villes.
>
> J'ai crains bien que la plupart des ministères et organismes fédéraux n'aient pas travaillé de concert et collaboré assez étroitement entre ni avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Nous n'avons pas besoin de nous le reprocher, car nous ne sommes pas les seuls. Aucun pays n'a cherché consciemment à établir ses priorités et à rationaliser ses ressources nationales limitées, comme nous espérons le faire. Nous espérons que désormais, la participation fédérale aux affaires municipales ne consistera plus en une série d'initiatives n'ayant aucun lien entre elles, mais fera partie d'un ensemble urbain mieux conçu. Naturellement, des considérations d'ordre fédéral, municipal et provincial interviennent dans pratiquement tout ce qui se fait dans cette optique, si bien qu'une coopération entre les trois niveaux de gouvernement est vraiment essentielle.
>
> Nous coordonnerons et intégrerons de diverses façons le rôle du gouvernement fédéral dans les affaires urbaines. Par exemple, le ministre d'État, au Cabinet et dans les comités ministériels ainsi que dans les ententes bilatérales et inter-ministérielles, interviendra avec ses collègues dans la révision des différents plans d'urbanisme présentés par les autres ministères et organismes fédéraux. Il y aura un secrétariat, dirigé par une personne qui aura le rang de sous-ministre et qui examinera entièrement l'action fédérale en matière d'affaires urbaines. Grâce à des con-

> sultations et après entente, il fera exécuter la politique gouvernementale, les travaux de rationalisation, de coordination et de planification.[187]

Andras a également exposé comment il se proposait d'utiliser les ressources de la SCHL pour faire face aux problèmes d'habitation:

> Le budget des investissements et des dépenses de la Société centrale d'hypothèques et de logement est un élément important et les députés se rendront compte que j'ai changé l'orientation de la Société qui devra maintenant s'occuper en premier lieu des logements à prix modique.
>
> Au début de l'année, suite au programme visant la construction de logements à prix modique, j'ai affecté 200 millions de dollars du budget de la Société centrale d'hypothèques et de logement à la recherche de moyens absolument nouveaux de construire des maisons de bonne qualité pour les gens dont le revenu se situe entre 4 000 $ et 6 000 $ par an. Les 200 millions, et même un peu plus, ont été approuvés pour la construction de 97 projets comprenant plus de 17,000 unités de logement. On utilise des techniques nouvelles de construction, de financement ou d'utilisation des terrains disponibles; cette initiative est le fruit de la coopération qui s'est établie entre la Société, des entrepreneurs, des organismes sans but lucratif, des gouvernements municipaux et plusieurs gouvernements provinciaux.
>
> Je me propose aussi de garder, de façon générale, l'accent sur les maisons destinées aux personnes à faible revenu. Cette ligne de conduite aura permis la construction d'environ 50,000 unités de logement pour cette année, et

---

[187] (Communiqué de presse : remarques faites par Robert Andras pendant le débat sur le discours du Trône, 22 octobre 1970), pp. 6-7.

> de 77,000 unités pour l'an dernier et cette année. Au terme de ces deux années, le chiffre global de logements à loyer modique aura doublé par rapport à n'importe quelle autre année. Et j'en suis fier.
>
> Cette année, la SCHL aura consacré approximativement un milliard cent millions de dollars de son budget, dont environ 960 millions pour le logement par des programmes en vertu des articles, 16, 35, 36B et 40 de la loi nationale sur le logement, le reste ayant été investi dans le remembrement des terrains, la rénovation urbaine et pour des prêts pour le traitement des eaux usées.[188]

Dès le départ, le Cabinet destinait le MEAU à expérimenter dans le domaine de l'administration publique. Le Ministère avait un mandat exclusif d'élaboration de politiques, faisant de ce fait une distinction entre politiques et programmes et se différenciant lui-même des ministères traditionnels. Son mandat incluait la coordination des organismes inter-ministériels et intergouvernementaux et de leurs programmes ainsi que la consultation avec «les groupes les plus directement intéressés».

La structure expérimentale du Ministère avait été testée presque avant sa création. Le nouveau mécanisme organisationnel exigeait un fondement législatif et une structure administrative explicite. Toutefois, la Crise d'octobre vint bouleverser les plans du Gouvernement relativement à la mise en place de cette structure.[189] La constitution légale du Ministère ne se fit que le 1er juillet 1971 sur un arrêté en conseil adopté à l'unanimité par la Chambre. La Proclamation habilita le ministre à formuler et à élaborer des politiques applicables par voie de mesures fédérales en ce qui concerne:

---

[188] Ibid.

[189] La première lecture du projet de loi portant sur l'établissement du MEAU eut lieu le 9 décembre 1970, et la seconde lecture se fit le 26 janvier 1971. Toutefois, le Parlement n'adopta pas la loi avant l'été de 1971.

(a) les moyens les plus appropriés pour le gouvernement du Canada d'exercer une influence bénéfique sur l'évolution du processus d'urbanisation au pays;

(b) l'intégration d'une politique urbaine à d'autres politiques et programmes du gouvernement du Canada;

(c) l'entretien de relations de coopération en matière d'affaires urbaines avec les provinces et, à travers elles, leurs municipalités, et avec le secteur public et avec le secteur privé.

Le MEAU avait trois objectifs: mettre de l'ordre dans la politique urbaine du gouvernement fédéral; élaborer une politique nationale basée sur la recherche en matière de vie urbaine; et encourager la coopération avec les provinces relativement à une diversité de politiques et de programmes, tout en ne perdant pas de vue la réalité constitutionnelle du Canada.

La Crise d'octobre bouscula le calendrier d'activités du Gouvernement relativement à plusieurs initiatives majeures, dont le MEAU. L'élan était brisé et il fut très difficile de remettre le processus en marche. Des discussions intensives et d'une portée considérable sur la nature et le caractère du MEAU en tant que nouvel instrument d'administration publique eurent lieu au cours du printemps et de l'été de 1971. Le ministère devait remplir son mandat tout en cherchant un point d'entrée approprié dans le système urbain et effectuer des choix stratégiques entre des politiques à long terme et des initiatives à court terme. Bien que désigné comme un **ministère politique**, le MEAU a vu dès le départ sa crédibilité et sa réussite liées à son habileté à fournir rapidement des conseils stratégiques au Cabinet fédéral relativement à des problèmes courants spécifiques. Il devait également s'affirmer au sein de l'administration fédérale et exercer son rôle de coordination pour les programmes répartis dans presque tous les ministères fédéraux. En même temps, il devait maintenir sa présence avec les provinces en respectant leurs prérogatives constitutionnelles tout en favorisant un engagement à long terme avec les municipalités.

Un aspect fondamental du mandat ministériel était d'agir au nom du plus important propriétaire foncier du Canada, la Couronne. En 1972, la Couronne possédait 200 000 acres dans les six plus grandes villes du pays.

Dix-neuf organismes différents géraient ce territoire. Souvent situé dans des emplacements stratégiques, il conférait au Gouvernement le pouvoir d'influencer grandement la croissance et le façonnement des villes. En 1972, le MEAU soumit au Cabinet un mémoire portant sur l'élaboration d'une stratégie de gestion foncière intégrée. Ces recommandations proposaient une utilisation sociale optimale de chaque emplacement et mettait en garde contre le fait de considérer ces territoires uniquement comme des biens pouvant générer des revenus. L'objectif était d'influencer et par la suite de gérer l'urbanisation en plaçant les décisions de la Couronne en matière de territoire dans le contexte de plans de développement provinciaux et locaux tout en conservant au territoire son statut de propriété publique à perpétuité. Les terres de la Couronne seraient utilisées comme une ressource à des fins urbaines sous la supervision d'un comité ministériel tripartite. La gestion du territoire par le Conseil du Trésor se ferait sur la même base que celle de l'argent et du personnel fédéral. Le ministère des Travaux publics établirait et maintiendrait un inventaire du territoire à l'échelle nationale, et le MEAU fournirait des recommandations sur son utilisation et sa réutilisation. Les résultats tangibles de cette initiative sont la présence fédérale continue sur l'île Granville à Vancouver, à Harbourfront à Toronto et dans des projets de développement similaires à Montréal, Québec et Halifax. La politique de gestion foncière de la Couronne eut cours pendant plus de dix ans.

Une deuxième occasion se présenta d'elle-même au Gouvernement en 1974 avec la révision de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer. Depuis la Confédération, les compagnies de chemin de fer avaient reçu en concession de vastes portions de territoire, au départ pour y construire des chemins de fer et ensuite pour y encourager le développement et l'établissement urbain. Au début des années 1970, une grande partie des terres en possession ou placées sous la juridiction de ces compagnies excédaient les besoins en chemins de fer. Une importante proportion de ces avoirs fonciers se trouvait au centre de grandes villes canadiennes et représentait une occasion unique pour un essor urbain stratégique. La Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer de 1974 encourageait les municipalités à rationaliser l'utilisation de ces espaces dans leur planification urbaine et ensuite d'en négocier la cessation avec les compagnies de chemin de fer ou encore l'échange contre un autre site d'exploitation ferroviaire de valeur égale ou

supérieure. La Loi prévoyait une aide financière aux municipalités à des fins de planification et de négociation. De plus, une procédure de négociation avec les compagnies avait été établie selon le principe du «aucun gain/aucune perte». Les compagnies pouvaient bénéficier d'une ordonnance quasi-judiciaire auprès de la Commission canadienne des transports, qui avait l'entière juridiction sur les chemins de fer. En tant que tribunal judiciaire, la CCT étudiait à la demande des municipalités des changements de vocation de terrains basés sur des plans de renouvellement urbain. Un certain nombre de municipalités, dont Régina, Winnipeg, Vancouver et Kamloops dans l'Ouest, et Halifax, St-Jean et Moncton dans l'Est, profitèrent de cette disposition de la Loi.

C. Consultations tripartites

Parallèlement à son mandat d'élaboration de politiques, le MEAU s'employa à découvrir des moyens innovateurs pour coopérer avec les provinces et susciter la participation des municipalités. Son mandat spécifiait clairement que le Ministère devait «formuler et élaborer des politiques qui seraient appliquées par voie de mesures fédérales ... en favorisant des relations harmonieuses en matière d'affaires urbaines avec les provinces et, à travers elles, avec leurs municipalités....» (traduction)[190]

Le MEAU organisa deux réunions de consultation tripartite à l'échelle nationale, la première en 1972 à Toronto et la seconde en 1973 à Edmonton. Pour la première fois, trois paliers du gouvernement se rencontrèrent autour de la même table devant un ordre du jour fixé à l'avance. En novembre 1972, Ron Basford, alors ministre d'État aux Affaires urbaines, décrivit la rencontre initiale comme «un voyage nécessaire de découverte politique»:

> Ce fut une grande expérience pour moi de siéger en tant que co-président à la première consultation sur l'urbanisme ... et il fut convenu de poursuivre les discussions à

---

[190] *La Gazette du Canada* 105, 28 (10 juillet 1971) : 1769.

> l'échelle nationale, avec un programme qui amènerait tous les paliers de gouvernement bien au-delà des étapes initiales de la coopération et de la coordination ... et encore plus important dans l'immédiat, nous avons pris la décision de pousser de l'avant avec des groupes d'action régionaux tripartites regroupant le gouvernement fédéral, des provinces spécifiques et des communautés urbaines spécifiques... Nous *devons* trouver des moyens de faire concorder les politiques et les programmes des trois paliers de gouvernement. Je suis convaincu que ce processus tripartite est la seule façon de réaliser cet objectif. (traduction)[191]

J. Fraser Mooney, ministre des Affaires municipales en Nouvelle-Écosse, parlant au nom des dix provinces participantes, se montrait tout aussi optimiste. Il considérait cette première conférence tripartite comme un événement historique:

> Le seul désir de découvrir de nouvelles méthodes de consultation reflète en lui-même le changement qui s'est effectué avec le temps dans la perception des responsables du gouvernement à tous les paliers en ce qui a trait à la meilleure manière d'arriver à des résultats... L'aspect historique de la conférence tripartite du mois de novembre réside dans le fait qu'elle représente l'ébauche d'une tentative pour établir un processus de consultation tout en maintenant la primauté constitutionnelle sur les municipalités. (traduction)[192]

Desmond Newman, maire de Whitby en Ontario et président de la Fédération canadienne des maires et des municipalités parla au nom des

---

[191] «Urban Government and Management in the Canadian Federal System», *Urban Focus* 1, 2 (janvier-février 1973) : 7.

[192] Ibid., p. 8.

gouvernements municipaux. Il salua la conférence comme étant une réalisation importante et souligna que, grâce à la coopération et la consultation, les trois paliers de gouvernement parviendraient à trouver des «solutions intelligentes aux problèmes urbains».

Chaque rencontre souleva des espoirs de voir s'accroître le financement et le leadership fédéral. Malheureusement, ces espoirs furent extrêmement difficiles à réaliser. Le processus de consultation au niveau provincial/local se révéla beaucoup plus réussi que les rencontres tripartites et demeura pratique courante tout au long des années 1970 dans diverses parties du Canada.

D. Réactions provinciales et municipales

Étant donné que le MEAU se préoccupait de questions de juridiction provinciale ayant des applications municipales, les provinces devaient concevoir une sorte de corps de coordination intergouvernemental qui puisse agir au niveau local ou métropolitain. Les réactions des provinces furent variées. Certaines, notamment le Manitoba et la Saskatchewan, établirent leurs propres ministères d'État aux affaires urbaines pour s'occuper des programmes fédéraux. Elles modifièrent la structure de ces ministères pour répondre aux exigences provinciales. L'Ontario procéda à une réorganisation massive en créant un ministère des Affaires intergouvernementales responsable des principales questions urbaines. En général, les provinces ne modifièrent pas leurs services d'affaires municipales chargés de traiter avec les communautés à faible densité.

Du côté des municipalités, une grande insatisfaction envers les relations existantes entre les trois paliers de gouvernement influença sans aucun doute leur réponse favorable aux conférences tripartites de 1972 et de 1973. Les municipalités commencèrent graduellement à comprendre la signification et l'utilisation du pouvoir: en faisant face à des dépenses accrues reflétant leur plus grande responsabilité en matière de services, les leurs tout comme les services fédéraux et provinciaux, il leur fallait davantage de «véritable autorité» pour ajuster les programmes aux problèmes

sociaux propres à leurs communautés.[193]

12.3 La recherche d'une nouvelle politique d'habitation et de nouveaux programmes

Entre 1968 et 1973, le gouvernement fédéral remania en profondeur pratiquement toute sa politique et ses programmes sur l'habitation en réponse à des événements tumultueux d'ordre économique, social et politique. En 1970-1971, il commandita un fond spécial destiné à l'innovation en matière d'habitation et, en 1969-1971, il apporta des modifications fiscales en matière de financement hypothécaire et d'habitation. Avec les modifications apportées à la Loi nationale sur l'habitation en 1973, le concept traditionnel d'habitation publique fut dans une large mesure remplacé par celui d'habitation à but non lucratif de caractère privé ou social et fut à l'origine de la création d'une série de nouveaux programmes.

Presque immédiatement après avoir endossé son nouveau mandat en 1969, Robert Andras déclara devant la Chambre des communes:

> J'ai bien l'intention de voir à ce que le budget d'équipement approuvé pour la Société centrale d'hypothèques et de logement... soit consacré à mener à bonne fin les programmes spéciaux établis pour les familles à faible revenu, les personnes âgées et les moins fortunés, plus que jamais auparavant. Voilà donc... les prémisses fondamentales qui orienteront tout mon travail.[194]

M. Andras prenait en main la politique et les programmes d'habitation à une époque où une grande insatisfaction existait envers les tendances du

---

[193] D.G. Newman, «The Golden Hour of Municipal Politics», *Ministry of State for Urban Affairs*, p. 55.

[194] *Hansard*, 1969, vol. 9, p. 9179.

marché immobilier. Andras définit la «crise» de la façon suivante:

> Cette expression de mécontentement se fait entendre relativement à toutes les conditions de logement et selon les aspirations des personnes appartenant à tous les groupes de revenu. Une partie de cette expression de mécontentement est fondée. Elle a atteint un niveau tel que certains décrivent comme une crise du logement. Le problème du logement est autre chose. Il se rattache directement à l'état de privation réelle où se trouvent les gens qui appartiennent au groupe inférieur de revenu et ne peut être résolu que si on leur fournit des logements convenables.[195]

Selon le nouveau ministre, la solution résidait tant dans les activités des marchés publics et privés:

> Nous devons donc non seulement améliorer la situation des marchés privés en vue d'accélérer la production totale de logements, mais nous devons aussi stimuler la production de logements d'un caractère modeste pour les familles à faible revenu et l'augmenter, au besoin, par l'emploi de ce qu'on peut considérer comme des moyens non utilisés par le marché courant, afin d'obtenir une production accrue de nouvelles unités de logement grâce à l'effort fourni par la nation entière.
>
> L'argument dont le gouvernement se sert pour accorder des prêts et des subventions à l'habitation pour les personnes à faible revenu n'est pas fondé uniquement sur l'application d'une certaine justice distributive. Elle repose aussi sur une réalité économique indiscutable, c'est-à-dire que si nous voulons arriver à produire le nombre de logements dont notre pays a besoin, nous devons augmenter considérablement la proportion du nouveau programme de

---

[195] Ibid.

logements qui prévoit des logements d'un caractère plus modeste pour les personnes à revenu modique et moyen.[196]

A. Programme d'encouragement à l'innovation en habitation de 200 millions $, 1970, et Programme d'aide pour l'accession à la propriété de 100 millions $, 1971

En 1970, le gouvernement fédéral engage 200 millions $ dans un programme pour l'habitation à coût modique dans le but de répondre au besoin de logements sociaux et d'innover en matière de construction. Au mois de mai de l'année suivante, une somme supplémentaire de 100 millions $ fut attribuée à la seconde phase du projet, soit au Programme d'aide pour l'accession à la propriété. En 1972, «on a maintenu et même intensifié le programme facilitant l'accession à la propriété afin de permettre aux familles dont le revenu ne dépasse pas 7 000 $ de devenir propriétaire d'une maison».[197]

La SCHL, suivant la recommandation du ministre, réduisit au minimum les conditions d'admissibilité afin de laisser libre cours à l'imagination des constructeurs. Les habitations devaient toutefois rester à la portée des personnes ou des familles gagnant de 4 000 $ à 6 000 $ par année, qu'elles soient locataires ou propriétaires. La nature des innovations se définissait de la façon suivante:

(a) nouveaux modes d'occupation, promoteurs, intégration des groupes de gens à revenus modique et moyen et mélange de bâtiments à vocation commerciale et résidentielle;

---

[196] Ibid.

[197] SCHL, *Rapport annuel*, 1972, p. 22.

(b) utilisation économique du terrain, méthodes de construction et arrangements financiers avantageux;

(c) enfin, le développement ou l'adoption de nouvelles attitudes à l'intérieur de l'industrie de la construction, au sein des institutions financières, auprès des gouvernements provinciaux et des administrations municipales et dans le public en général à l'égard de l'habitation à coût modique.[198]

Selon la SCHL, le programme spécial de 200 millions $ pour l'innovation en matière d'habitation à coût modique apportait une solution aux problèmes du programme d'habitation publique. En 1970, le rapport annuel de la SCHL cite:

> Sur le plan sociologique, on ne peut pas dire que le concept du logement social ait progressé de façon notable au Canada. Tout en reconnaissant l'importance de l'amélioration matérielle des logements réalisés pour les familles à faible revenu, le Groupe d'étude sur le logement et le développement urbain a mis en doute la valeur des ensembles de logements à caractère social. Les avantages escomptés, autant pour les individus que pour les collectivités, ne s'étaient pas toujours concrétisés. Par contraste avec le volume de bonnes habitations matériellement bien charpentées, il n'était pas résulté de ces ensembles, d'une façon générale, un «milieu» d'un caractère et d'une qualité assez remarquable pour susciter et entretenir un souci de dignité chez ses occupants.[199]

Près de 350 projets furent soumis à la SCHL, qui en sélectionna quelque 90 auxquels elle attribua la presque totalité de ses fonds. En octobre, M. Andras résuma ainsi le programme spécial devant la Chambre

---

[198] SCHL, *Rapport annuel*, 1970, pp. 12-13, 15-24.

[199] Ibid., p. 15

des communes:

> Au début de l'année, monsieur l'Orateur, suite au programme visant la construction de logements à prix modique, j'ai affecté 200 millions de dollars du budget de la Société centrale d'hypothèques et de logement à la recherche de moyens absolument nouveaux de construire des maisons de bonne qualité pour les gens dont le revenu se situe entre 4 000 $ et 6 000 $ par an. Les 200 millions, et même un peu plus, ont été approuvés pour la construction de 97 projets comprenant plus de 17,000 unités de logement. On utilise des techniques nouvelles de construction, de financement ou d'utilisation des terrains disponibles; cette initiative est le fruit de la coopération qui s'est établie entre la Société, des entrepreneurs, des organismes sans but lucratif, des gouvernements municipaux et plusieurs gouvernements provinciaux.[200]

Lors de son évaluation de la première phase du programme spécial de 200 millions $, le Conseil canadien de développement social conclut:

> Il saute aux yeux qu'une bonne partie des frais économisés dans le cas des réalisations du programme tiennent à la réduction de la taille des logements et à l'augmentation de la densité domiciliaire...
>
> Il faudrait bien reconnaître qu'il existe des centaines de milliers de familles et de personnes âgées dont le revenu est trop faible pour profiter de la plupart des logements construits grâce au programme.[201]

---

[200] *Hansard*, 1970, vol. 1, p. 467.

[201] Conseil canadien de développement social, *Where the $200 Million Went* (Ottawa : Le Conseil, 1971), pp. 15-18. Voir aussi, *La pauvreté au Canada*, p. 146.

B. *Modifications fiscales en matière de financement hypothécaire et d'habitation, 1969-1971*

En plus des nouveaux programmes d'habitation gérés par la SCHL, le gouvernement fédéral apporta d'importantes modifications au financement hypothécaire et à la fiscalité reliée à l'habitation et à la construction. En 1970, la législation fédérale autorisait l'assurance hypothécaire privée et, en 1973, la plupart des provinces avaient adopté une législation parallèle. Par conséquent, vers le milieu des années 1970, trois assureurs privés se partageaient environ les deux tiers du marché des prêts hypothécaires. La SCHL faisait donc face à une saine concurrence même si, à partir de 1981, ces trois assureurs avaient fusionné pour former la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada (CAHC). Au milieu des années 1980, la CAHC s'était approprié une part de 20% du marché d'assurance-hypothèque.

En juin 1969, le taux d'intérêt LNH ne fut plus régi par la réglementation gouvernementale, et le gouvernement fédéral appliqua une politique édictée deux ans auparavant, lorsqu'il avait introduit une nouvelle méthode de calcul de l'intérêt qui avait longtemps été plafonné à un maximum de 2¼ % au-dessus du taux gouvernemental des emprunts à long terme. Par la suite, seule l'absence de risque différencia le prêt conventionnel et le prêt LNH. De plus, le gouvernement réduisit l'échéance minimale des hypothèques LNH de 25 à cinq ans.[202]

Ces mesures favorisèrent le passage de fonds d'investissement privés au secteur de l'hypothèque résidentielle. Les taux d'intérêt sont l'un des principaux facteurs influant sur l'abordabilité du logement. Le retrait de la réglementation sur le taux d'intérêt LNH suivit une période relativement stable. Du début des années 1950 à la fin des années 1960, le taux d'intérêt hypothécaire conventionnel était demeuré très stable, se situant entre 6% et 7%. Les taux devinrent instables après que le gouvernement eut abolé

---

[202] Pour plus d'information, voir L.B. Smith, *The Postwar Canadian Housing and Residential Mortgage Markets and the Role of Government* (Toronto : University of Toronto Press, 1974).

toutes les restrictions sur l'établissement du taux d'intérêt LNH. Ils grimpèrent à 9% en 1969 et fluctuèrent ensuite entre 9% et 12% pendant presque toutes les années 1970. Cette instabilité s'explique par les conditions macro-économiques à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Cette instabilité économique amena le gouvernement fédéral à accorder une plus grande priorité à l'accession d'une première propriété. Ottawa mit sur pied une série de programmes d'aide qui furent mis en vigueur au début des années 1970 et qui se poursuivirent jusqu'au milieu des années 1980 quand les taux d'intérêt recouvrèrent une certaine stabilité. Le taux d'intérêt atteignit un niveau record de 21% en août 1981, chuta à environ 13% deux ans plus tard, et se maintint ensuite entre 10% et 12% au cours de la deuxième moitié des années 1980.

Au début des années 1970, le prix des maisons connut une inflation sans précédent et les taux d'intérêt grimpèrent. Entre 1972 et 1974, le coût des maisons, neuves ou non, augmenta de 53% alors que le salaire moyen des Canadiens n'augmenta que de 22%.[203] L'accession à la propriété devint beaucoup plus dispendieuse comparée aux autres facteurs du coût de la vie, et les revenus ne suivaient pas. Une plus grande proportion de ménages n'avait pas les moyens d'acheter une maison. La SCHL détermina que le pourcentage d'emprunteurs pour l'achat d'une première propriété (âgés de 25 à 44 ans) pouvant se permettre une maison de prix moyen était passé de 50% en 1971 à 17% en 1975 et à 7% en 1981.[204] Ceux qui souhaitaient acheter une maison et l'industrie de la construction résidentielle exercèrent des pressions politiques sur le gouvernement et formèrent un puissant lobby en faveur de la création d'une série de programmes d'aide pour l'accession à la propriété.

Après les changements de 1969 relatifs à l'hypothèque LNH, le premier avantage majeur pour les contribuables fut l'exemption pour les

---

[203] R. Schaffner, *Housing Policy in Canada: Learning from Recent Problems*, HRI Observations, no. 3 (Montréal: C.D. Howe Research Institute, 1975), p. 7.

[204] SCHL, *Consultation Paper on Housing* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1985), App. I, p. 15.

maisons privées de l'impôt sur les gains en capital. En 1971-1972, 50% des gains en capital devinrent imposables, excluant toutefois les maisons privées et permettant aux propriétaires de profiter pleinement de la plus-value:

> La réforme la plus importante, et qui vise à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu, est l'imposition des gains en capital...
>
> On prévoit d'adopter comme règle générale que la moitié des gains en capital viendra s'ajouter au revenu et sera alors imposée selon les barèmes ordinaires. En fait, cela aura pour effet de faire tomber les gains en capital sous le coup du régime d'imposition progressif et d'imposer ces gains en fonction de la faculté contributive...
>
> Les propositions du Livre blanc visaient à soustraire la plupart des maisons à l'impôt, mais plusieurs contribuables craignaient que leurs maisons n'y soient encore assujetties. Pour dissiper cette inquiétude, aucun impôt sur la plus-value ne frappera la principale maison d'un contribuable...
>
> Les biens les plus importants des Canadiens seront tout à fait exemptés de l'impôt sur les gains en capital. Les maisons privées ... ne seront pas imposables.[205]

L'exemption des gains en capital était devenue une politique permanente et populaire. Elle permettait aux propriétaires de se constituer des capitaux propres protégés, pouvant servir de «monnaie d'échange» à l'achat d'une meilleure maison et, éventuellement, être «encaissés» au moment de la retraite ou à n'importe quel autre moment.

L'économie turbulente ébranla également le secteur locatif privé. En plus de faire face à des taux d'intérêt élevés, les investisseurs dans le domaine du logement locatif perdirent un avantage fiscal. Avant 1972, ces

---

[205] *Hansard*, 1971, vol. 7, pp. 6896-97.

investisseurs bénéficiaient d'un certain nombre de dispositions fiscales faisant depuis longtemps partie de la Loi de l'impôt sur le revenu. Par exemple, le taux d'amortissement permis pour les biens à usage locatif était deux fois plus élevé qu'aujourd'hui. Les investisseurs avaient aussi le droit, à des fins fiscales, de rassembler dans une seule catégorie de biens tous leurs immeubles locatifs, ainsi que de reporter l'impôt sur l'amortissement récupéré à la vente d'un immeuble tant et aussi longtemps que les propriétés locatives dont la déduction pour amortissement (DPA) n'avait pas été répartie demeuraient dans la même catégorie de biens. De plus, les individus et les sociétés ne pouvaient 2signidéduire les pertes attribuables à l'amortissement des recettes provenant d'autres sources. Enfin, les gains en capital sur les biens immobiliers n'étaient pas imposables et les investisseurs profitaient d'un traitement de faveur à leur décès.

Les réformes fiscales de 1972 éliminèrent ou modifièrent ces encouragements fiscaux reliés au logement locatif. Désormais, chaque immeuble locatif ayant coûté 50 000 $ ou plus dut être placé dans une catégorie distincte et l'amortissement cumulé fut récupéré et considéré comme un revenu au moment de la vente. Ces réformes éliminèrent aussi l'abri fiscal en empêchant les investisseurs autres que les sociétés d'immobiliers de réclamer la DPA sur des biens à usage locatif en surplus des revenus générés par ces biens. Les gains en capital à la vente de biens à usage locatif devinrent imposables à 50% ainsi que la moitié des gains sur l'investissement immobilier au moment du décès. Enfin, les modifications exigèrent les frais de possession (intérêt et taxes foncières) sur les terrains non bâtis et interdirent le report de ces coûts dans les frais d'exploitation.[206] Dans son allocution présentant ces modifications, le ministre des Finances, E.J. Benson, annonça à la Chambre des communes que:

> Le nouveau bill prévoit qu'on continuera d'appliquer le régime actuel en matière d'amortissement. Toutefois, il

---

[206] Pour plus d'information, voir R.G. Dowler, *Housing Related Tax Expenditures: An Overview and Evaluation* (Toronto : Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1983).

> comporte trois modifications en vue de faire disparaître certaines inégalités du régime fiscal actuel.D'abord, les pertes attribuables à l'amortissement sur les biens à usage locatif ne pourront être déduites des recettes provenant d'autres sources.
>
> Deuxièmement, chaque immeuble locatif ayant coûté 50 000 $ ou plus acquis après 1971 sera placé dans une catégorie distincte aux fins d'amortissement.
>
> Troisièmement, au décès d'un contribuable, il sera censé avoir disposé d'un bien dépréciable à un montant situé à mi-chemin entre sa juste valeur marchande et sa valeur amortie. Ainsi ces biens seront imposés de la même façon que le seront les gains en capital lors du décès.[207]

L'effet combiné des modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu conduisit à une diminution significative du rendement après impôt sur l'investissement dans des propriétés résidentielles, réduisit la liquidité de l'investissement immobilier, et offrit moins d'avantages envers l'investissement dans le logement locatif par rapport à l'investissement immobilier commercial, industriel et dans les autres types de logement résidentiel. Ces modifications fiscales, conjuguées à des taux d'intérêt élevés, à l'instabilité macro-économique et aux subventions pour l'accession à la propriété, provoquèrent un brusque déclin de la mise en chantier non subventionnée d'immeubles à appartements. Le climat économique et la modification de la fiscalité rendirent moins attrayant l'investissement dans des biens à usage locatif. A partir de 1974, les mises en chantier d'immeubles à logements multiples dans le secteur privé avaient chuté de 56% par rapport à 1969, tandis que celles de maisons unifamiliales dans le même secteur avaient augmenté de 45%.

---

[207] *Hansard*, 1971, vol. 7, p. 6898.

C. *Modifications apportées à la Loi nationale sur l'habitation, 1973*

Peu après la création du ministère d'État aux Affaires urbaines, la Société canadienne d'hypothèques et de logement mettait en place son propre mécanisme de politiques et commençait, de concert avec le Ministère, à élaborer des propositions conjointes afin de modifier et d'élargir la Loi nationale sur l'habitation. Comme première étape, à la fin des années 1970, la SCHL formait deux groupes d'étude, l'un chargé du logement pour les groupes de personnes à faible revenu présidé par Michael Dennis, un avocat torontois; et l'autre chargé de l'aide en milieu urbain présidé par Glen Milne, professeur d'architecture à l'université Carleton. Les deux groupes d'étude déposèrent leur rapport en novembre 1971.[208]

En juin 1972, après analyse de multiples options, Ron Basford, ministre d'État chargé des Affaires urbaines et de l'habitation, présenta devant la Chambre de communes un projet de loi comprenant les principes recommandés par les groupes d'étude. Ces propositions furent dans une large mesure saluées comme étant la révision la plus significative de la LNH depuis 1954, alors que certains y virent encore matière à amélioration. La mort du projet de loi due aux élections générales de 1972 fournit l'occasion d'améliorer considérablement la législation en janvier 1973. L'élection d'un gouvernement minoritaire permit quelque 36 amendements substantiels. Selon Albert Rose,

> Le fait que le gouvernement Trudeau était réélu avec l'avantage de seulement deux sièges sur le Parti conservateur et qu'il se trouvait dans l'obligation de s'en remettre au Nouveau parti démocratique pour maintenir sa position comme gouvernement du Canada a eu deux importantes conséquences sur la future loi sur l'habitation. D'une part, l'énorme confusion politique plaça inévitablement les amendements à la LNH parmi les plus

---

[208] Bien que la SCHL ne publia pas le rapport sur le groupe d'étude chargé du logement pour les groupes de personnes à faible revenu, il s'en fit une publication privée en 1972 sous le titre de *Programs in Search of a Policy* de M. Dennis et S. Fish.

> hautes priorités législatives; d'autre part, l'intérêt marqué du NPD (qui détenait la balance du pouvoir) envers toutes les formes de législation sociale faisait en sorte que la nouvelle loi sur l'habitation ne pouvait être longtemps reportée. (traduction)[209]

La nouvelle Loi nationale sur l'habitation introduisit dix programmes nouveaux ou substantiellement révisés: le Programme d'aide pour l'accession à la propriété (nouveaux articles 35.15 et 34.16); le Programme d'aide au logement sans but lucratif (nouvel article 15.1); le Programme d'aide aux coopératives d'habitation; le Programme d'amélioration des quartiers (nouvelle partie III, article 27), le Programme d'aide à la remise en état des logements (partie IV.1); le Programme d'aide au regroupement de terrains; le Programme pour les collectivités nouvelles (partie V.1); le **Programme de développement** (partie V); le Programme de logement à l'intérieur des réserves; et le **Programme de Protection de l'acheteur**.[210] Une autre pièce législative, la Loi sur le financement des hypothèques grevant des propriétés résidentielles, avait pour but de soutenir l'activité hypothécaire sur le marché privé. Potentiellement, cela permettait au gouvernement fédéral de concentrer davantage ses ressources à l'implantation de nouvelles mesures pour venir en aide aux ménages appartenant aux classes de revenu faible et moyenne.

Les amendements de 1973 apportés à la LNH mettaient l'accent sur les aspects sociaux des besoins en habitation et ouvrirent la voie à une variété d'initiatives de planification municipale. Le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ), le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) et le Programme d'aide pour l'accession à la propriété (PAAP) permirent à des organismes publics, privés et de logement coopératif à but non lucratif de jouer un rôle accru dans le domaine du logement social. Durant le débat sur la nouvelle législation, Ron Basford

---

[209] *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, pp. 54-55.

[210] SCHL, *New National Housing Act Programs* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1973).

résuma ainsi la philosophie de son gouvernement vis-à-vis de l'habitation:

> En traitant de l'habitation d'une façon générale, comme nous le ferons indubitablement au cours de ce débat, nous parlons d'un besoin élémentaire de l'homme, l'abri qui lui donnera le bien-être physique et psychologique. Quand il s'agit des besoins essentiels de l'homme, de choses nécessaires à son existence comme l'abri, la société et le gouvernement, bien sûr, ont l'obligation de veiller à ce qu'ils soient satisfaits.
>
> J'ai déjà reconnu cette obligation, en déclarant qu'une bonne habitation, à prix raisonnable, est un droit que détient sur le plan social tout citoyen de notre pays. En tant que législateurs, administrateurs et membres du gouvernement fédéral oeuvrant pour autrui, en collaboration avec les provinces et le secteur privé, ce doit être notre objectif, notre obligation, notre but. La mesure législative que je propose à la Chambre aujourd'hui — élément d'un vaste programme — exprime la politique du gouvernement et vise à faire de ce droit et de ces objectifs des réalités.
>
> Les mesures présentées dans ce bill sont conçues, tout d'abord, pour donner aux Canadiens le genre d'aide qu'ils ont le droit d'attendre pour s'assurer à eux-mêmes et assurer à leurs familles un abri approprié. Plus particulièrement, elles visent tout d'abord ceux dont le besoin est le plus urgent — les gens âgés, les pauvres et ceux qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas accès aux ressources que notre pays peut offrir.
>
> En songeant à l'abri dont les gens ont besoin, toutefois, nous ne pouvons nous préoccuper simplement du toit et des quatre murs. L'homme est un animal sociable et nous devons, au-delà de sa maison, porter nos regards sur la collectivité dont il fait partie. La collectivité, comme l'habitation, doit être sûre et salubre; elle doit permettre et

> encourager le plus grand épanouissement et le plus grand développement possibles de l'homme et de sa famille, sur les plans physique, émotif et spirituel.[211]

Le ministre a réagi en partie au mécontentement croissant face à la pénurie de logements abordables pour les familles pauvres. Il a également répondu à des plaintes portant sur le déséquilibre entre l'aide apportée à la propriété domiciliaire et au logement social. Le mémoire de l'Institut Vanier de la famille résume très bien la critique de l'époque vis-à-vis de la politique d'habitation:

> Cela contraste singulièrement avec les politiques visant à permettre la propriété domiciliaire. Trop de familles (et cela inclut les personnes âgées survivant à un conjoint décédé) continuent à vivre dans des logis surpeuplés, décrépits et démoralisants parce que le nombre d'unités mises en chantier était loin du nombre minimum requis pour répondre aux besoins des démunis.
>
> Même là où l'on a construit des logements pour des familles pauvres, les lois relatives à l'habitation subventionnée et les règlements qui en régissent l'administration n'empêchent pas toujours la discrimination envers les locataires économiquement défavorisés. Les trois quarts de ces logements sont occupés par des familles nombreuses et à faible revenu.
>
> Le fait de fixer rigidement le loyer de ces familles à leur revenu ne leur enlève-t-il pas toute ambition financière? Les baux qu'on leur accorde contiennent-ils tous les droits consentis d'habitude aux locataires de logements privés? Les locataires de ces logements jouissent-ils de l'intimité du foyer et de la stabilité du bail? On peut se demander aussi si, dans la conception de ces logements publics, on

---

[211] *Hansard*, 1973, vol. 2, p. 2257.

> tient toujours compte des besoins d'une vie de famille harmonieuse. Les familles pauvres ne sont-elles pas placées dans des logements qui ressemblent à des boîtes carrées, où elles ont, bien sûr, un toit au-dessus de leur tête, les installations essentielles de chauffage et de plomberie, mais peu ou pas de commodités supplémentaires comme de l'espace d'entreposage, des laveuses et sécheuses automatiques, des salles de débarras, etc., et pas suffisamment d'espace pour l'étude et les loisirs en famille?[212]

Les nouveaux programmes de logements sociaux de la LNH de 1973 visaient à redresser ce déséquilibre.

En plus de fournir une aide à l'habitation, les dispositions d'amélioration des quartiers et des collectivités nouvelles de la LNH de 1973 étaient innovatrices et audacieuses. On créa donc deux nouveaux programmes pour encourager une meilleure qualité des résidences urbaines sur une plus large échelle. Avec le Programme d'amélioration des quartiers, la SCHL était en mesure de fournir aux municipalités 50% du coût d'acquisition et d'aménagement de terrains destinés à des espaces libres publics et à des installations communautaires dans des quartiers donnés ayant une densité faible à moyenne de ménages appartenant aux classes moyenne et faible de revenu. Les amendements de la LNH mettaient aussi l'accent sur la coopération et la consultation avec la communauté locale afin d'améliorer les quartiers et les installations récréatives et de perturber le moins possible la vie de quartier. L'acquisition et l'aménagement des terrains devaient être compatibles avec le caractère général du quartier.

Les programmes créés suite à ces amendements tendaient vers les objectifs sociaux de l'initiative gouvernementale en matière d'habitation ainsi que vers les liens étroits qui unissent habitation, quartiers et services communautaires dans une grande ville. Avec ces amendements, la LNH

---

[212] Institut Vanier de la famille, *Brief Presented to the Special Senate Committee on Poverty*, (17 février 1970) (n.p. : L'Institut, 1970), pp. 48-49.

allait encore plus loin et touchait à des objectifs connexes comme l'amélioration des logements et de l'environnement, et ceci plus particulièrement au niveau des quartiers.

L'un des amendements de la LNH de 1973, portant sur la planification stratégique des établissements, bien que dûment promulgué, ne se concrétisa jamais dans le cadre d'un programme. Cela s'explique en grande partie par le fait que les provinces n'étaient pas disposées à s'engager à long terme. La partie VI de la LNH incluait une disposition portant sur la sélection des emplacements et l'aménagement de collectivités nouvelles par les provinces, qui devaient en assurer la planification et la gestion dans les principales zones métropolitaines. En vertu d'ententes fédérales-provinciales, la loi proposait l'achat de terrains en prévision de la croissance urbaine et plus particulièrement pour l'aménagement d'infrastructures et de voies de communication reliant ces collectivités nouvelles aux grands centres urbains. Elle comprenait également une disposition relative à l'octroi de fonds pour la planification et la coordination de cette stratégie avec les projets municipaux, régionaux et provinciaux. La SCHL pouvait consentir des prêts aux provinces aux fins:

(a) d'acquérir des terrains pour une collectivité nouvelle, y compris des terrains devant servir soit aux voies de communication entre cette dernière et d'autres collectivités, soit à des espaces libres publics aménagés dans la collectivité nouvelle, l'entourant ou la séparant de toute autre collectivité;

(b) d'organiser la collectivité nouvelle; et

(c) de concevoir et d'installer les services d'utilité publique et autres services qui sont nécessaires à l'aménagement de la collectivité et dont la propriété est normalement publique.[213]

---

[213] Canada, Lois, Statuts, etc., *Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation*, 1973, 21 & 22 Eliz. 2, ch. 18 (partie vi.1, art. 45.2(c1)).

Étant donné qu'il s'agissait de prêts dont l'échéance ne dépassait pas 50 ans, la Société pouvait renoncer au paiement par l'emprunteur (une province) d'une somme n'excédant pas 50% de la partie du prêt qui avait été affecté à la planification ou à l'achat de terrains destinés à des installations récréatives dans le cadre de son programme pour les collectivités nouvelles.

Les amendements apportés à la LNH reflétaient l'étendue des discussions sur la valeur des collectivités nouvelles en tant que solution à la progression de la croissance urbaine. D'abord mise de l'avant par la Commission Hellyer, la stratégie fut soutenue par le rapport de Lithwick, et le Conseil des sciences du Canada se prononça en sa faveur dans son rapport de 1975. Bien que les amendements n'eurent pas comme résultat l'établissement de collectivités nouvelles, ils firent néanmoins ressortir le besoin d'aborder de front la croissance urbaine, d'associer les politiques d'habitation fédérales au système urbain et de faire participer l'ensemble des provinces à la planification des établissements urbains d'un océan à l'autre.

En résumé, entre 1968 et 1973, le gouvernement détermina ses intentions globales en matière de politique d'habitation et, plus particulièrement, ce qu'il comptait accomplir au moyen des programmes de la LNH. Cette période qui avait été marquée par la controverse entourant la démission de Paul Hellyer suite à son désaccord vis-à-vis des politiques d'habitation, par les expériences subventionnées par le programme spécial pour l'innovation en habitation, et finalement par les modifications considérables apportées à la LNH par un gouvernement minoritaire, servit de fondement pour les politiques d'habitation pendant le reste de la décennie. Toutefois, cela ne s'arrêta pas là. Les amendements à la LNH amenèrent la création d'un programme de logement social et d'un programme de remise en état des logements qui font toujours partie intégrante de la politique d'habitation du Canada. Le Programme d'amélioration des quartiers, le Programme d'aide au regroupement des terrains et le Programme d'aide pour l'accession à la propriété furent en vigueur jusqu'en 1978, année où le gouvernement y mit fin. Le reste de la politique d'habitation ne fit pas l'objet d'une planification soignée à long terme. Elle devint plutôt tributaire des événements. Les taux d'intérêt, l'inflation, les problèmes d'abordabilité du logement, la pénurie de loge-

ments locatifs abordables, et le coût élevé de l'énergie forcèrent le gouvernement fédéral à réagir à la «crise» du moment au moyen d'une foule de programmes temporaires et à court terme.

13. *En réponse à des temps turbulents, de 1974 à 1978*

De 1974 à 1978, le gouvernement d'Ottawa continua de répondre à l'urgence que suscitaient les événements sociaux, politiques et économiques. Son engagement envers la mise en oeuvre d'un programme de politiques urbaines s'atténua malgré le succès de Habitat 76, dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains à Vancouver. Cependant, l'État répondit aux exigences de la conjoncture en créant un groupe de travail et en établissant de nouveaux programmes temporaires afin de répondre aux besoins graves et immédiats dans le domaine du logement et des affaires urbaines. Parallèlement, il mit en oeuvre des programmes issus du processus de planification des politiques du début des années 70 et, en particulier, des amendements à la LNH de 1973. En général, le gouvernement d'Ottawa commençait à accorder plus d'importance à des considérations à court terme plutôt qu'à des objectifs à long terme en élaborant son ordre du jour politique et en établissant ses politiques et programmes.

13.1 *La réponse politique des Affaires urbaines*

A. *HABITAT 76: L'initiative internationale du Canada*

Le mandat du ministère d'État aux Affaires urbaines donnait à son ministre le pouvoir d'élargir le cadre des fonctions de coordination en matière de politique urbaine au-delà de l'échelle nationale. Initialement, le mandat du ministère permettait à ce dernier de contribuer activement aux préparatifs de la participation du Canada à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains qui devaient se tenir durant l'été de 1972 à Stockholm. Le ministre de l'Environnement fut nommé chef de la délégation canadienne. Les six principaux délégués comprenaient le ministre des Affaires municipales et de l'environnement du Québec, le Dr. Victor Goldbloom.

Le ministre Goldbloom présenta avec éloquence la position de la délégation qui avait été élaborée par le MÉAU et approuvée par le Cabinet. Le Canada affirma que l'urbanisation incontrôlée constituait une menace sérieuse pour l'environnement humain et pressa les États-Unis de reconnaître l'interdépendance complexe entre l'urbanisation et l'environnement naturel. Il offrit également d'accueillir une conférence des Nations Unies où l'on traiterait des questions de développement des établissements humains tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Le Canada présenta officiellement la proposition à l'Assemblée générale de l'ONU et, par la suite, les Nations Unies acceptèrent de tenir une Conférence sur les établissements humains en 1976 à Vancouver et dont le Canada serait le pays d'accueil.

La première réunion importante du comité des préparatifs s'est déroulée sous les auspices du MÉAU en mai 1973 à l'université de la Colombie-Britannique. Sous l'habile présidence de Lady Barbara Ward Jackson, la réunion accueillit des représentants des Nations Unies et de vingt pays participants. Cette conférence initiale, jumelée à quatre autres réunions régionales, connut son point culminant lorsqu'en juin 1976 fut tenue la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat). Plus d'une centaine de pays participèrent à la Conférence qui s'échelonna sur deux semaines.

Les nations participantes rédigèrent et approuvèrent unanimement la Charte et la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains. En outre, ils recommandèrent aux Nations Unies de créer un instrument de continuité voué explicitement et uniquement à l'amélioration des établissements humains à l'échelle du globe. L'Assemblée générale de l'ONU donna suite à cette recommandation. En 1977, l'assemblée créa la Commission des Nations Unies sur les établissements humains, dont le secrétariat serait situé à Nairobi, au Kenya. Pour la première fois, un organisme de grande envergure des Nations Unies s'établirait dans la capitale d'un pays en développement afin d'insister sur la priorité que l'ONU accordait à la résolution des problèmes du Tiers-Monde. Le Canada est devenu un membre élu de la Commission des Nations Unies sur les établissements humains et un ardent défenseur de cet engagement international.

B. *Les préoccupations urbaines s'atténuent, la fin du MÉAU*

Le ministère d'État aux Affaires urbaines représentait en quelque sorte une expérience dans la création d'un nouveau type d'organisme qui pouvait chevaucher plusieurs compétences ministérielles. Toutefois, le ministère trouvait parfois difficile de distinguer clairement son rôle de conseiller politique de celui de maître-d'oeuvre des programmes, particulièrement lorsque le ministre était membre de comités du Cabinet tels que les comités du développement social et du Conseil du Trésor. Sa participation à des réunions stratégiques du comité du Cabinet, même si elle revêtait une grande importance, était à toutes fins utiles une lame à double tranchant:

> Le ministre avait une part du pouvoir de dépenser qui est traditionnement liée à l'importance de ses responsabilités ministérielles, mais il courait de ce fait le risque d'être mêlé trop profondément à la résolution de préoccupations politiques de grande envergure, et de délaisser par le fait même son rôle exigeant d'innovateur tant sur le plan de la substance des politiques que des processus de mise en oeuvre de ces programmes.[214] (traduction libre)

Au fur et à mesure que le MÉAU affirmait son mandat et commençait à fonctionner efficacement, ses propres réussites ont compromis son avenir.[215] Il menaçait d'ébranler les structures d'autorité et de pouvoir établies dans les ministères existants. Selon le mandat du MÉAU, la coordination supposait un regroupement des programmes distincts et disparates en ne tenant pas compte des compétences ministérielles traditionnelles. Lorsque le MÉAU offrit des conseils sur les répercussions des décisions prises dans le domaine du transport sur l'urbanisation et le

---

[214] Gertler, p. 111.

[215] H.P. Oberlander,«MSUA : The Future of Its Past,» in Ministry of State for Urban Affairs, p. 131.

développement régional, le ministère du Transport soupçonna le nouveau ministère de vouloir affaiblir ses relations avec le Cabinet. De même, lorsque le MÉAU prôna l'adoption d'une politique d'aménagement des territoires rationnelle et intégrée, le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Défense nationale prétendirent que cette initiative représentait une ingérence dans leur domaine traditionnel de compétence. Il ne faut pas se surprendre que le MÉAU éprouvait de la difficulté à obtenir l'appui et la collaboration des ministères qui subissait ou allait subir une diminution réelle de leurs pouvoirs.

> De fait, au fur et à mesure que le ministère d'État réussit à gérer les affaires interprovinciales et interministérielles, les personnes qui s'estimaient menacées commencèrent à organiser une riposte concertée. Le déraillement initial attribuable à la Crise d'octobre marqua le point de départ du démantèlement de la volonté du Cabinet de soutenir les initiatives de coordination interministérielles pour le compte des affaires urbaines. Le ministère d'État aux Affaires urbaines avait été créé pour signaler la ferme résolution d'Ottawa de traiter les problèmes urbains à l'échelle nationale et de gérer ses propres relations «urbaines» avec les provinces tout en reconnaissant le dilemme constitutionnel essentiel que cela posait. Seul l'engagement politique le plus fort et le plus explicite par un Cabinet unanime aurait pu soutenir un tel mandat.[216] (traduction libre)

M. Robert Andras avait fourni l'élan et la base conceptuelle nécessaires à la création du ministère. M. Ron Basford, un député de Vancouver qui avait antérieurement occupé le poste de ministre de la Consommation et des Corporations, lui succéda. Basford considérait le MÉAU comme un ministère opérationnel au sein de la structure fédérale et prônait la collaboration avec les bureaucraties provinciales éloignées. M. Barney Danson, un ministre dynamique et ouvert à l'urbanisme issu de

---

[216] Ibid.

la ville de Toronto, suivit les traces de Basford. Le successeur de Danson, M. André Ouellet du Québec, lorsqu'il fut confronté à la réponse constitutionnellement ambivalente du ministère à la force croissance des provinces, finit par accepter et superviser la disparition du MÉAU à titre d'organisme politique en 1978:

> Le résultat net fut que l'on obtint moins (de services) pour moins (de fonds). Le fait d'obtenir moins pour moins ne représente pas un triomphe de gestion. Le Canada avait épargné quelque 20 millions $ par année, et perdu du même coup un établissement voué à l'augmentation de nos connaissances sur la vie urbaine. Le gouvernement fédéral est préoccupé de la qualité de vie des citoyens canadiens qui vivent dans les villes et désire améliorer ses propres politiques et programmes en ce qu'elles touchent cette qualité de vie. Il a été nécessaire de mettre fin à l'existence du ministère en raison des relations fédérales-provinciales, mais on ne peut pas considérer qu'il s'agit d'un exemple reluisant de retenue, de gestion efficace des coûts ou même d'une saine manifestation d'un sens des priorités.[217] (traduction)

La cessation des activités du MÉAU s'inscrivit en parallèle à un refroidissement de l'engagement d'Ottawa d'augmenter les ressources financières permettant de résoudre les questions urbaines. Les affaires urbaines perdirent leur priorité dans l'ordre du jour politique du gouvernement fédéral au fur et à mesure que de graves préoccupations économiques commencèrent à occuper l'avant-scène de l'agenda gouvernemental. De nombreuses questions prioritaires soulevées à la fin des années 70 et au début des années 80 résultèrent de changements économiques sans précédent, qui avaient pris naissance au-delà des frontières du Canada. La crise du pétrole de 1972 déclencha le premier de ces bouleversements cataclysmiques. L'escalade croissante des coûts énergétiques qui en résultera eut des répercussions sans précédent dans

---

[217] Ottawa Citizen, 2 October 1979.

toutes les sphères de l'économie et durant toute la décennie. Les politiques énergétiques et les nouvelles initiatives de programme commencèrent à dominer les initiatives et les priorités budgétaires du gouvernement fédéral. Les questions urbaines en général perdirent leur attrait politique auprès des gouvernements et de leurs conseillers. Après avoir été alertées à la position fédérale de plus en plus forte dans le domaine des questions urbaines, les provinces percevaient une alliance fédérale-municipale comme une grave menace et exigèrent que l'on reconnaisse explicitement leur compétence constitutionnelle exclusive dans ce domaine.

C. *La Commission fédérale-provinciale sur l'offre et le prix du terrain résidentiel viabilisé, 1978*

En 1978, Ottawa et les provinces établirent une Commission sur l'offre et le prix du terrain résidentiel viabilisé pour étudier de plus près l'instabilité des conditions économiques qui régnaient de 1972 à 1975 et qui avaient fait monter en flèche les prix du terrain et du logement dans la plupart des villes canadiennes. Le président de la Commission, M. David Greenspan, a étudié l'offre et le prix du terrain résidentiel viabilisé dans tout le pays afin de pouvoir faire la part entre les revendications et polémiques discordantes d'une part, et l'information et l'analyse objective des faits d'autre part. Trois objectifs fondamentaux ont mené à la mise sur pied d'un projet de recherche et d'analyse.

Premièrement, les conclusions de l'étude devaient aider à expliquer la récente escalade des prix et le niveau des prix à long terme et inciter les décideurs du gouvernement à tous les niveaux de prévoir le coût et les conséquences de leurs décisions sur le prix du terrain et du logement. Deuxièmement, la Commission fournirait aux décideurs les outils nécessaires à des recherches futures et créerait ainsi des méthodes de recherche normalisées sur les lotissements particuliers, la résistance des citoyens à l'aménagement, la concentration de la propriété du terrain, les fondements de la densification et les normes et coûts des services de viabilisation. Enfin, la Commission présenterait ses résultats dans des termes que la population pourrait comprendre.

La Commission a limité la portée de son rapport à une analyse des facteurs économiques qui ont entraîné des changements dans les prix du terrain et, dans une large mesure, elle n'a pas tenu compte des répercussions sociales de ces changements.[218] Cependant, elle a examiné une vaste gamme de thèmes comprenant notamment:

1. Une analyse de l'incidence des mesures de contrôle gouvernementales sur le taux d'aménagement urbain et sur les prix du terrain et du logement;

2. Une analyse des problèmes financiers des municipalités et de leur rapport avec le genre et le choix du moment de l'aménagement foncier;

3. Une analyse, à partir d'études de cas faites à Toronto et à Dartmouth, du rôle de la résistance organisée des contribuables à l'égard des nouvelles formes d'aménagement et de réaménagement;

4. Une analyse du mécanisme gouvernemental de constitution de réserves foncières et une évaluation de son rendement antérieur, à partir d'études de cas en Saskatchewan, au Manitoba et en Ontario;

5. Une discussion portant sur les facteurs déterminants de l'établissement du prix des terrains;

6. Des renseignements détaillés sur la propriété foncière dans treize marchés au Canada, et une discussion sur l'incidence éventuelle de la concentration de la propriété sur les prix;

7. Les données détaillées sur la croissance globale et la rentabilité des sociétés publiques les plus importantes dans le domaine de l'industrie de l'aménagement urbain et sur la rentabilité de plus de cinquante lotissements particuliers, en Alberta, en Colombie-

---

[218] Down to Earth : The Report of the Federal/Provincial Task Force on the Supply and Price of Serviced Residential Land [présidé par David B. Greenspan], vol. 1 ([Ottawa : The Task Force] 1978).

global sur toutes les expulsions. Bien que le gouvernement ait progressivement relâché les contrôles de loyers à la fin des années 40, ces derniers demeurèrent en vigueur jusqu'au début des années 50.

De plus, les comités consultatifs régionaux des femmes, qui faisaient partie de la Direction de la consommation de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre établit 29 bureaux d'enregistrement des logements disponibles dans les localités grâce au travail de femmes bénévoles et de plusieurs employés rémunérés. Les registres dressaient une liste des logements disponibles, acceptaient des demandes d'abris, et fournissaient à Ottawa des enquêtes précises sur les conditions de logement régionales.

Afin de lutter contre le problème de location de plus en plus aigu, la Commission des prix et du commerce en temps de guerre mit au point une série de règlements sur les refuges d'urgence qui commencèrent à s'appliquer en décembre 1944.[47] Elle appliqua des mesures de contrôle, mis à l'essai antérieurement à Halifax, dans d'autres régions congestionnés comme Ottawa, Toronto, Hamilton et Vancouver et, enfin en 1945, à l'ensemble de la nation. Dans chaque région, la Commission désigna un administrateur qui devait coordonner tous les efforts en vue d'alléger la situation. À la fin de la guerre, les administrateurs aidèrent les municipalités à transformer des baraques inoccupées des forces armées, de vieux hôtels, des hangars de l'immigration, et d'autres immeubles en logements provisoires pour les vétérans sans logis et leurs familles. Ils aidèrent également les universités en pleine croissance à fournir des locaux d'habitation aux étudiants récemment démobilisés des services armés. La SCHL finit par prendre en charge l'administration des abris d'urgence et assura la mise en oeuvre du programme jusqu'à son achèvement en décembre 1948. Plus de 10 000 transformations de logements furent effectués dans le cadre du programme des refuges d'urgence.

---

[47] «Keeping to the Private Market,», pp. 422-430, 465-467, 476, 492-495, 518; Annuaire du Canada, 1947, p. 586; and Firestone, pp. 498-500.

Cependant, les profondes tensions économiques suscitées par la Crise et la Guerre engendrèrent parmi les citoyens réformistes une préoccupation croissante quant aux besoins d'une plus grande sécurité sociale et économique pour la population en entier. Ils estimaient que le logement était un besoin social plutôt qu'un simple produit de consommation offert sur le marché. La détérioration largement répandue dans de nombreuses villes à travers le pays, dont les rapports Bruce et Grauer faisaient état, renforçaient leurs arguments selon lesquels la création de logements adéquats était nécessairement reliée à des questions plus vastes de bien-être social et à des solutions à long terme intégrées aux politiques et programmes fédéraux.

En outre, un chômage cyclique profond, enraciné dans les rigidités structurelles de l'économie du Canada, favorisa un examen renouvelé d'une intervention fédérale systématique dans le domaine grâce à des initiatives de politique publique. La vague suivante de programmes nationaux de l'habitation doit être considéré dans le contexte social et économique de la naissance de l'état-providence et de la reconstruction d'après-guerre.

Programme de rénovation urbaine des années 50 et 60. Ils ont prêté assistance à la préservation du quartier et à la conservation historique, et ils ont autorisé une participation significative dans la planification des projets. Les nouveaux programmes sont issus du processus de planification de la politique dans lequel la SCHL et le MÉAU s'étaient engagés au début des années 70. Bien qu'aucun processus de planification des politiques ne puisse être entièrement rationnel et exhaustif, la mise en oeuvre des programmes de la LNH de 1973 émanait du moins d'une réponse cohérente à un ensemble de besoins de logement social et de développement communautaire. La deuxième démarche de la politique du logement était constituée de réponses immédiates à des problèmes immédiats. Elle utilisait deux méthodes distinctes: des dépenses fiscales reliées au domaine du logement (c'est-à-dire des dépenses indirectes par l'entremise du système d'imposition); et des dépenses directes à court terme. Les décisions prises dans le cadre de ces programmes à court terme ne permettaient pas de tenir compte des exigences de la planification d'une politique à long terme. Mis à part le traitement de certains des documents nécessaires, la SCHL ne participait en aucune façon à la mise en oeuvre des programmes financés par le système d'imposition. Ces programmes d'incitatifs fiscaux, comme toutes les questions fiscales d'ailleurs, relevaient du ministère des Finances. Toutefois la SCHL se chargea de la gestion des programmes de dépenses directes, même si elle ne participait pas nécessairement à la planification de ces schémas puisque les hautes instances du gouvernement fédéral se chargèrent de lancer plutôt rapidement la plupart d'entre eux. Au milieu des années 70, le gouvernement mit en oeuvre deux importants programmes de dépenses fiscales et deux importants programmes de dépenses directes. Dans chaque catégorie, le gouvernement orienta l'un des programmes vers le secteur privé des logements locatifs et l'autre vers le secteur de l'accessibilité à la propriété du logement.

Les programmes de dépenses fiscales dans le domaine de l'habitation devinrent un instrument de politique reconnu dans les budgets fédéraux avec le début du mandat de John Turner au poste de ministre des Finances. Leur introduction allait à contre-courant de la mise en oeuvre en 1972 d'une gamme de mesures de réforme fiscale qui cherchaient à impartir une plus grande équité à la politique fiscale en éliminant les dispositions qui favorisaient un secteur ou une industrie en particulier. On ne comprit pleinement les incidences des dépenses fiscales sur les finances de l'État, des

entreprises et sur le logement qu'à l'aube des années 80. En étudiant l'exploitation des dépenses fiscales par opposition aux subventions directes, Woodside en vint à la conclusion que:

> présente analyse suggère qu'il existe des différences importantes entre les mesures d'incitations fiscales et les subventions. D'une part, les dépenses fiscales sont moins visibles et assujetties à moins de contraintes, elles offrent au gouvernement une plus grande liberté d'agir vigoureusement et sans trop se faire remarquer, elles offrent un moyen d'assistance pour les biens nantis et pour les grandes sociétés réputées, elles semblent n'entraîner aucun coût pour le gouvernement fédéral et elles sont perçues (par le secteur des entreprises en particulier) comme des mesures non interventionnistes dans l'économie. D'autre part, les subventions sont beaucoup plus efficaces et rentables, elles peuvent être assujetties à des contrôles beaucoup plus étroits et à des conditions d'admissibilité plus vigoureuses, elles passent par un processus de formulation des politiques plus vaste et plus transparent, et elles sont habituellement un moyen de mettre en oeuvre des politiques sociales de redistribution de la richesse.[220]

En 1979, le gouvernement fédéral publia ses premiers états comptables relatifs aux dépenses fiscales afin d'établir le montant de la réduction des recettes fiscales. Les dépenses fiscales s'élevaient au total à près de 26 milliards $, soit près de la moitié du budget fédéral de 53 milliards $ établi pour l'année financière 1979-1980.[221] Les dépenses fiscales dans le domaine de l'habitation s'élevaient à près de 5 milliards $, soit un

---

[220] K. Woodside, «The Political Economy of Policy Instruments : Tax Expenditures and Subsidies in Canada,» in The Politics of Canadian Public Policy, ed. M.M. Atkinson and M.A. Chandler (Toronto : University of Toronto Press, 1983), p. 188.

[221] Ibid., pp. 176-177.

montant trois fois plus élevé que le montant consacré aux programmes de subvention directe de la SCHL[222].

Les programmes de dépenses fiscales reliés au domaine de l'habitation annoncés par le ministre des Finances John Turner en mai et en novembre 1974 étaient constitués d'un programme d'incitatifs pour les immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) afin d'inciter les riches particuliers à investir dans les logements locatifs et le Régime enregistré d'épargne-logement (REEL) dont les déductions permettaient d'aider les locataires à revenu moyen d'amasser suffisamment d'épargnes pour faire une mise de fonds initiale sur une maison. Les programmes de subventions directes étaient composés du Programme d'aide pour l'accession à la propriété (PAAP) et du Programme d'aide au logement locatif (PALL). Ottawa abolit et remit en vigueur la subvention fiscale consentie dans le cadre du programme IRLM au cours des années qui précédèrent son annulation définitive à la fin de 1981. En outre, il mit fin au PAAP et au PALL en 1978 à la suite d'une controverse sur leur efficacité à court terme.

La pratique qui consistait à utiliser le discours sur le budget fédéral pour annoncer de nouveaux programmes de logement se répandit à partir de 1974. On continua de suivre cette démarche jusqu'à ce qu'il y ait un changement de gouvernement en 1984. En effet, entre 1968 et 1973, six des budgets fédéraux n'annonçaient aucun nouveau programme de logement, même si le budget de 1971 annonçait des modifications dans le cadre d'une réforme fiscale qui, pour deux d'entre elles, auraient des incidences sur le secteur du logement. À ce moment, le ministre fédéral responsable du logement, souvent en concertation avec les représentants de la SCHL, divulguait les principaux changements au programme et à la politique nationale du logement. Toutefois, à compter du budget de mai 1974, 12

---

[222] Canada, Department of Finance, Analysis of Federal Tax Expenditure for Individuals (Ottawa : Queen's Printer, 1981); R.C. Dowler, Housing Related Tax Expenditures : An Overview and Evaluation, Main Report, no. 22 (Toronto : Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1983); et Arthur Anderson and Co., Federal and Provincial Government Expenditures to Assist and Promote Rental Housing in Canada, 1976-1982 (Toronto : n.p. 1984). L'étude de Arthur Anderson fournit des estimations du coût de la mise en oeuvre du programme IRLM.

des budgets fédéraux déposés jusqu'en 1984 annonçaient des nouveaux programmes de logement ou augmentaient les fonds affectés aux programmes existants. Une tactique fréquemment employée au début des années 80 alors que les taux d'intérêt hypothécaire atteignaient un sommet historique, l'utilisation du budget fédéral comme moyen rapide d'introduire de nouveaux programmes de logement et des changements au financement reflétait les répercussions de la turbulence des conditions économiques contemporaines sur la formulation des politiques.

A. Les régimes de logement relatifs aux programmes de dépenses fiscales: IRLM et Régime enregistré d'épargne-logement

REEL. Le discours du budget de 1974 fait mention du nouveau programme REEL afin «d'alléger la formidable difficulté à laquelle font face nos jeunes gens» dans l'accumulation d'un versement initial. Le REEL est conçu pour «encourager l'épargne» et «atténuer les pressions spéculatives, qui s'exercent actuellement sur le prix du logement». Le ministre des Finances a noté qu'il était «difficile d'évaluer le coût de cette nouvelle mesure.»[223] Il affirme que la

> ...plus importante mesure que je propose dans ce domaine de difficultés d'acquisition de logement va atténuer considérablement les énormes difficultés que doivent surmonter nos jeunes qui veulent épargner la somme requise pour faire un versement initial à l'achat d'une maison et acquérir les meubles et l'équipement indispensable...
>
> Je suis certain que ce régime novateur encouragera l'épargne et facilitera aux Canadiens l'acquisition d'une maison. Combiné aux mesures à prendre à l'égard des premiers versements, il devrait contribuer à atténuer les

---

[223] Hansard, 1974, vol. 2, p. 2084.

> pressions spéculatives qui s'exercent actuellement sur le prix du logement. Il est difficile d'évaluer le coût de cette nouvelle mesure. Il ne fait cependant aucun doute que à mesure qu'il évoluera et que les Canadiens se rendront compte de sa valeur réelle, le Régime enregistré d'épargne-logement permettra à de nombreux Canadiens, aux jeunes en particulier, de payer beaucoup moins d'impôts.[224]

Les discours sur le budget de 1976, 1977 et de 1983 ont apporté quelques légères modifications aux règlements des REEL. Le gouvernement fédéral mit fin au régime après les élections fédérales de 1984.

IRLM. Le gouvernement fédéral annonça ses projets quant au régime IRLM dans le budget de novembre 1974. Ce nouveau programme permettait aux investisseurs du marché locatif, exception faite des sociétés immobilières, de protéger leur revenu en déduisant les pertes reliées à l'amortissement fiscal et aux coûts initiaux («mous») d'investissement en logement locatif du revenu provenant de toute source. Les sociétés immobilières bénéficiaient de cette mesure fiscale depuis un bon moment. Le régime IRLM a tout simplement réintroduit l'abri fiscal pour les plus petites entreprises et les investisseurs particuliers que les mesures de la réforme fiscale de 1972 avaient exclus. Ce régime visait à contrecarrer la chute marquée de la construction de logements locatifs au début des années 1970 et à répondre au lobbying intense de l'industrie de la promotion immobilière. Les entrepreneurs affirmaient que l'ancien abri fiscal était le seul mode de financement acceptable pour la construction de logements locatifs et qu'il était difficile même avant la réforme fiscale d'attirer les investisseurs dans le domaine du logement locatif.[225]

Dans son discours sur le budget, le ministre des Finances a déclaré à la Chambre des Communes:

---

[224] Ibid., p. 2084.

[225] Financial Post, 20 mars 1982.

> ...il me tarde particulièrement d'offrir un stimulant rapide et vigoureux à la construction de nouvelles habitations à loyer. Je propose donc d'assouplir pendant un certain temps la règle selon laquelle les amortissements ne sont pas déductibles des revenus provenant d'autres sources.
>
> Plus précisément, cette règle ne s'appliquera pas aux nouveaux immeubles à loyers multiples qui seront mis en chantier entre ce soir et le 31 décembre 1975. Cela signifie que le propriétaire d'un immeuble de rapport admissible pourra déduire n'importe quand l'amortissement des revenus de n'importe quelle source. Je suis persuadé que cette mesure attirera un volume considérable de capitaux privés dans le secteur de la construction de nouveaux immeubles à usage locatif.[226]

Le ministre des Finances mit l'accent sur les problèmes d'approvisionnement et leur incidence sur l'économie. Il s'inquiétait du «déclin des mises en chantier -- surtout des logements à loyer, où la construction a été restreinte à cause de la hausse des coûts par rapport au revenu réel». La faiblesse dans l'industrie de la construction menaçait de réduire l'emploi, de faire monter les coûts, d'accroître le prix des maisons et des loyers et d'entraîner une baisse de la qualité du logement.[227]

Le régime IRLM avait pour but de stimuler la construction de nouveaux logements locatifs pour les ménages à revenu moyen. Il permettait «une affectation efficace des fonds du gouvernement» car le régime offrait un puissant incitatif pour attirer des capitaux du secteur privés sur le marché des prêts hypothécaires.[228]

---

[226] Hansard, 174, vol. 2, p. 1426.

[227] Ibid.

[228] Ibid.

Le régime serait une mesure incitative provisoire qui ne s'appliquerait tout d'abord qu'aux nouveaux immeubles à loyers multiples dont la construction débuterait entre novembre 1974 et janvier 1976. Par la suite, le gouvernement l'a prolongé jusqu'à la fin de 1976, puis de façon annuelle jusqu'à la fin de 1979. À la suite d'un ralentissement continu des mises en chantier, Ottawa a rétabli le programme IRLM en octobre 1980, puis l'a annulé en décembre 1981. Néanmoins, le programme IRLM n'a pas pris fin à ce moment car les avantages fiscaux s'appliquaient à tous les projets en chantier. Nombre d'entreprises ont effectué des excavations et ont placé des fondations en béton afin d'obtenir une certification IRLM pour le projet inachevé. Ainsi la construction d'unités IRLM s'est poursuivie deux ou trois ans après la fin officielle du régime.

B. Les programmes de dépenses directes à court terme: PAAP et PALL

PAAP. Même si les amendements à la Loi nationale sur l'habitation avaient auparavant autorisé le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, la controverse sur le coût d'acquisition d'une propriété et le recul des mises en chantier ont forcé le gouvernement à accorder une grande visibilité à ce programme et à utiliser les trois discours sur le budget de 1974 et 1975 pour annoncer une augmentation des niveaux des dépenses et des modifications au programme.

Le gouvernement fédéral avait à l'origine conçu le PAAP comme un moyen de fournir des subventions assujetties à une vérification du revenu et destinées aux familles à revenu modique ou moyen. En octobre 1974, le besoin de compenser la chute des mises en chantier entraîna une réorientation du PAAP vers des objectifs de production. Ottawa voulait se servir de la subvention, bien que toujours assujettie à une vérification du revenu, pour stimuler le marché de la demande de nouvelles unités de logement. La SCHL cessa donc de consentir des prêts sur les logements existants.

Jusqu'en 1970, les gouvernements fédéral et provinciaux limitaient l'aide pour l'accès à la propriété à une garantie des prêts hypothécaires. Durant cette année, la SCHL innova en offrant une subvention d'accès à la

propriété dans le cadre d'un nouveau programme de 200 millions de dollars. L'amendement de la LNH de 1973 comportait des dispositions prévoyant un programme de subvention fondé sur l'autorisation parlementaire de fournir de l'aide au-delà des limites de financement antérieures imposées à la SCHL. Cet amendement permettait à la SCHL de consentir ses premiers prêts hypothécaires représentant jusqu'à 95% de la valeur prisée de la propriété, pour une durée de 35 ans à des taux d'intérêt aussi faible que 8 pour cent, selon le revenu de l'emprunteur. De plus, les octrois autorisés ramèneraient le paiement mensuel du principal, les intérêts et les taxes à 24 pour cent du revenu familial pondéré. Le montant maximal de ces subventions passa d'une somme annuelle initiale de 600 $ à une limite maximale de 1 200 $. Seules les familles avec enfants qui achetaient une maison pour la première fois pouvaient participer au PAAP.

Le programme permettait aux familles à revenu modique ou moyen d'acquérir une maison sans dépenser plus de 25 pour cent de leur revenu. En 1973, le programme s'adressait aux familles dont le revenu se chiffrait entre 6 000 $ et 11 000 $. Durant la première année complète d'opération du programme, la SCHL a approuvé l'investissement de 435 millions de dollars de prêts pour réaliser 18 300 logements.[229]

En 1974-1975, le régime subit d'importantes modifications à la suite d'amendements à la Loi nationale sur l'habitation. Ces amendements encourageaient les établissements de prêts hypothécaires et l'industrie de la construction résidentielle à financer et réaliser des logements à prix moyen. De fait, deux régimes différents firent leur apparition: un «PAAP public» destiné aux familles à revenu modique; et un «PAAP privé» conçu pour le secteur de la construction résidentielle privée et les familles à revenu moyen. Le «PAAP privé» répondit aux besoins des familles à revenu trop faible pour être admissibles aux prêts commerciaux, mais pas assez bas pour avoir droit à une aide quant au taux d'intérêt et à une subvention. Bien que les amendements aient été déposés en décembre 1974 et approuvés en mars 1975, la SCHL ne les a mis en vigueur que vers la fin de l'année 1975. Entre 1973 et 1978, le PAAP a aidé près de 94 000 familles en subven-

---

[229] SCHL, Rapport annuel, 1974, p. 12.

tionnant leur prêt hypothécaire à un coût d'environ 125 millions de dollars.

Le ministre des Finances John Turner annonça toutes les modifications importantes au PAAP dans ses discours sur le budget. Dans celui de novembre 1974, il prolongea la durée du programme et rendit possible une nouvelle subvention de prolongement d'un an de 500 $.[230] Dans son budget de 1975, il augmenta de nouveau le financement du PAAP (et le programme d'aide au logement locatif) afin de

> stimuler la demande et de faciliter aux Canadiens à revenu moyen l'accès à un logement convenable. En outre, elles relanceront vigoureusement un secteur de l'économie qui depuis quelques mois, ne procure pas autant d'emplois qu'il le devrait.[231]

Le budget de juin 1975 fit également mention de fonds pour des subventions spéciales au secteur privé afin de relancer la construction de logements locatifs ou à propriétaire-occupant:

> Nous avons décidé d'augmenter temporairement les subventions à l'égard des logements financés par le secteur privé. Vous vous rappelez sans doute qu'une mesure législative adoptée récemment autorisait la SCHL à faire des paiements directs afin de ramener à un niveau abordable, pour les familles à revenu moyen, le prix des logements neufs destinés à la location ou à l'occupation par le propriétaire qui étaient financés par l'entreprise privée. Cette importante innovation a étendu aux logements financés sur le marché hypothécaire privé certains avantages réservés jusque-là aux logements financés par l'État. Nous nous proposons maintenant de hausser tem-

---

230 Hansard, 1974, vol. 2, 1426.

231 Hansard, 1975, vol. 7, p. 7029.

> porairement ces subventions, dont le maximum annuel passera de 600 $ à 1 200 $ dans le cas des logements occupés par le propriétaire et de 600 $ à 900 $ pour les habitations louées.[232]

Ces mesures «stimuleraient la demande et faciliteraient aux Canadiens à revenu moyen l'accès à un logement convenable.» «En outre, elles relanceront vigoureusement un secteur de l'économie qui, depuis quelques mois, ne procure pas autant d'emplois qu'il le devrait.»[233] Le coût estimatif de ces mesures a été établi à 125 millions de dollars.

Le PAAP a subi une transformation importante en une courte période de temps. Une économie et une conjoncture politique instables ont entraîné une instabilité similaire dans la conception du PAAP et son administration. Dans son évaluation du programme en 1977, le Conseil canadien de développement social commenta ainsi la politique selon laquelle l'État pouvait subventionner la possession d'une propriété privée:

> L'octroi de subventions au titre de l'accession à la propriété constitue une innovation récente dans le cadre de la politique canadienne du logement. C'est en 1970 que ce système a été mis sur pied mais il a fallu attendre 1973 pour qu'il devienne un véritable programme de logement. Bien des gens le critiquent encore. Certains pensent que le gouvernement ne devrait pas investir les rares fonds dont il dispose dans des logements qui ne feront pas partie à titre permanent du parc domiciliaire destiné aux personnes à faibles revenus. D'autres estiment que le gouvernement doit assurer à chacun un niveau de vie minimum, mais qu'il ne devrait pas aider les gens à acquérir des biens en capitaux. D'autres encore sont favorables à tout type d'assistance aux familles à faibles revenus, mais estiment

---

232 Ibid.

233 Ibid.

> cependant, qu'en faisant passer l'objectif de production de logements avant les subventions, le PAAP ne contribue pas véritablement à fournir cette aide. D'autres toujours se préoccupent de ce que le programme favorise un mode de vie prodigue étant donné que les ensembles construits dans le cadre du PAAP nécessitent le recours à l'automobile.[234]

L'étude du CCDS concluait que:

> Cette brève analyse montre qu'effectivement il y a peu de différences entre ce qui concerne les maisons qu'achètent les membres d'une même tranche de revenus, qu'ils aient emprunté dans le cadre du PAAP ou aux termes de la LNH. En outre, le nombre des emprunteurs à revenus faibles et modérés qui achètent des maisons sans subventions est presque égal au nombre de ceux qui tirent profit du PAAP.
>
> Ceux qui se situent en bas de l'échelle des revenus ne semblent pas tirer profit du PAAP. Par ailleurs, le PAAP ne contribue pas à réduire le rapport entre le coût des logements et les revenus dans les régions où ce coût est élevé....Le PAAP ne permet pas véritablement aux ménages à faibles revenus d'accéder à la propriété.[235]

Lorsque les provinces ont ajouté leurs propres subventions au PAAP fédéral, une famille à revenu modique pouvait bénéficier du programme et devenir propriétaire. Toutefois, pour quelques familles, la période d'assistance hypothécaire de cinq ans a pris fin au début des années 1980 lorsque les taux d'intérêt se sont élevés à leur plus haut niveau. On nota un

---

[234] Conseil canadien de développement social. Étude de la politique de logement social au Canada. (Ottawa : Le Conseil, 1977), pp. 109.

[235] Ibid., pp. 116, 118.

taux élevé de cas de défaut dans le cadre du PAAP à ce moment-là. Nombre de familles, surtout dans le sud de l'Ontario et en Colombie-britannique, ont perdu leur demeure, et le Fonds d'assurance hypothécaire a acquis et essayé de vendre ces logements[236].

PALL. L'État fédéral lança le programme d'aide au logement locatif en 1975, le modifia en 1976 et en 1977, puis lui mit fin progressivement en 1978. Le PALL était le deuxième programme important durant la période d'après-guerre à subventionner le secteur privé d'approvisionnement en logement locatif. Il remplaçait le Programme des compagnies de logement à dividendes limités qui subventionna quelque 100 000 logements locatifs de 1946 à 1975. Le Régime canadien de construction de logements locatifs mis en oeuvre entre 1981 et 1984 était le troisième régime d'après-guerre conçu pour stimuler la réalisation de logements locatifs dans le secteur privé. L'État fut incité à établir le PALL lorsqu'en 1974, on vit une baisse de mises en chantier de 17 pour cent. La hausse des taux d'intérêt, des coûts de construction et du prix des terrains, jumelée à une disponibilité restreinte de fonds hypothécaires, ont ralenti la construction dans le secteur du logement locatif privé.

Bien que le PALL ait subi des modifications durant ses quatre années d'existence, son but principal de stimuler la réalisation privée de logements locatifs pour familles à loyer modique ou moyen demeura intact. Le PALL offrait deux genres de subvention: les subventions directes que le régime fournissait et des subventions indirectes en dépenses fiscales. Avec la transformation en 1976 des subventions directes en prêts, les investisseurs admissibles pouvaient alors tirer profit de l'encouragement fiscal puisque les prêts destinés à un projet du PALL ne diminuaient pas la perte d'exploitation imposable. Cette sage décision politique favorisa l'intégration d'incitatifs fiscaux dans le régime global de subvention du PALL. Le dépliant promotionnel de la SCHL portant sur la version de 1976 du PALL faisait explicitement mention du PALL et des avantages fiscaux des allocations pour dépréciation dont les participants au programme

---

[236] SCHL, Division des prévisions et analyses du marché, An Analysis of the Market Factors Behind the High AHOP Default Experience (Ottawa : SCHL, 1980).

pouvaient jouir.[237] La modification stimula considérablement la participation du secteur privé au régime. Le régime PALL, jumelé aux avantages fiscaux de l'IRLM, a fourni aux investisseurs d'importantes subventions. L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques estima que ces avantages équivalaient à un prêt sans intérêt de 25 à 30 pour cent du coût total d'un projet.[238]

Dans son Rapport annuel de 1975, la SCHL décrivit le PALL comme suit:

> La construction de logements locatifs a ralenti au cours des dernières années, les coûts ayant augmenté dans bien des secteurs à un rythme plus accéléré que la hausse possible des loyers. Cette situation a entraîné une baisse des taux de logements inoccupés, un accroissement de la demande et une hausse des loyers des logements existants.
>
> Le programme fédéral d'aide au logement locatif a été mis en oeuvre au mois d'avril pour encourager la construction de logements à loyer modique par le versement de subventions s'élevant à 600 $ par logement. Cette subvention a plus tard été portée à 900 $.
>
> La subvention, qui peut être négociée pour des périodes de 5 à 15 ans, a pour but de réduire les coûts d'exploitation afin que les loyers aux prix du marché rapportent un revenu aux investisseurs.
>
> Les investisseurs ont aussi participé avec enthousiasme à ce

---

[237] SCHL, Division des prêts, Investing in New Rental Housing (Ottawa : SCHL, 1976).

[238] Institut canadien des compagnies immobilières publiques, Shortage of Rental Housing [A brief Submitted to the Federal Government, 28 avril 1982] (n.p. : L'Institut, 1982), p. 3.

> programme qui, grâce à la prolongation des allocations accordées pour la dépréciation, rendait plus rentable la construction de nouveaux appartements. La valeur des prêts consentis par les prêteurs agréés en vertu de ce programme, en 1975, s'est élevée à 444 millions de dollars, ce qui représente 21,092 logements.[239]

En décembre 1975, les modifications à la LNH eurent pour effet d'abolir la subvention du PALL pour la remplacer par un programme de prêts annuels sans intérêt portant sur une période maximale de dix ans et garantis par un prêt en deuxième hypothèque. Le prêt maximal, la première année était de 1 200 $ par logement; le prêt au cours des années suivantes diminuait d'un dixième chaque année. Ce prêt suppléa le revenu locatif là où un écart existait entre les loyers et le coût de construction et d'exploitation du projet. L'approbation d'un prêt en deuxième hypothèque dépendait d'une entente d'exploitation sur les taux de loyers exigibles entre le propriétaire-bailleur et la Société.[240]

En 1976, la Société a accordé dans le cadre du PALL une aide financière pour des ensembles de logements locatifs qui représentaient 23 102 logements et des engagements sous forme de prêts en deuxième hypothèque se chiffrant à 137,5 millions de dollars. Les prêts garantis par la SCHL et consentis par des prêteurs privés à hauteur de 136,7 millions de dollars ont financé 22 863 de ces logements[241]. En juillet 1977, des engagements à une aide financière en vertu du PALL avaient été pris à l'égard de 60 125 logements.[242] Durant la moitié des années 70, la subvention des mises en chantiers privées provenait soit du programme

---

[239] SCHL, Rapport annuel, 1975, p. 21

[240] SCHL, Rapport annuel, 1976, p. 25.

[241] Ibid.

[242] SCHL, Rapport Annuel, 1977, p. 32.

IRLM ou du PALL. La bonification continue du PALL attirait les investisseurs et permettait de maintenir un taux élevé de nouvelles constructions. Dans son Rapport annuel de 1977, la SCHL résuma l'activité intense du PALL et de l'IRLM.

> La première affectation de fonds pour ce programme dans le but de placements de la Société en 1977, prévoyait une aide financière pour 30 000 unités de logement. Étant donné la forte demande de cette forme d'aide, résultant en partie du fait que l'on prévoyait alors l'abolition des dispositions d'impôt relatives à l'allocation pour gains en capital, à la fin de 1977, (dispositions ultérieurement maintenues pendant une autre année) et vu le besoin de construire de nouvelles habitation à loyer, une somme additionnelle de 140 millions de dollars fut ajoutée au budget de ce programme, au mois d'août de 1977.[243]

Lorsque le PALL prit fin en 1978, l'État fédéral avait subventionné environ 122 000 logements locatifs privés. Le programme IRLM aida environ 200 000 logements locatifs supplémentaires.[244] Il est difficile d'établir le nombre de ces logements qui auraient été construits de toute façon. En utilisant deux méthodes différentes pour évaluer l'augmentation nette du parc de logements locatifs, Lithwick proposa dans la conclusion de son étude réalisée pour le compte de la SCHL qu'environ 40 pour cent des logements du PALL auraient été construits sans l'aide du programme. De

---

[243] Ibid.

[244] Voir, Federal and Provincial Government Expenditure to Assist and Promote Rental Housing; I. Lithwick, An Evaluation of the Federal Assisted Rental Program, 1976-1977 (Ottawa : Unité d'évaluation de programmes, SCHL, 1978); G.W. Gan et A.P.Wicks, Impact of the ARP and MURB Programs on the Vancouver Housing Market, Research in Urban Land Economics Paper no.14 (Vancouver : Faculty of Commerce, University of British Columbia, 1982); et J.D. Hulchanski, The Assisted Rental Program (ARP), 1975-1978: An Evaluation. Bulletin de recherche no. 3 (Ottawa : Fondation de l'habitation coopérative du Canada, 1982).

plus, l'incidence nette du PALL diminua dans les villes plus grandes et plus développées, tandis que la construction entraîna la démolition de logements à prix abordables déjà existants.[245]

C. *Autres programmes: Logement pour les ruraux et les autochtones, PAREL, PAQ, Subvention d'encouragement aux municipalités, Contributions aux services communautaires, CHIP*

À la suite des amendements à la LNH de 1973, plusieurs programmes spécialisés furent lancés avec succès. Le programme de logement pour les ruraux et les autochtones établi en 1974 donna une nouvelle aide au logement et à la rénovation pour les familles autochtones et non autochtones à faibles revenus vivant dans les milieux ruraux et les villes dont la population s'élevait à 2 500 âmes ou moins. Le programme prit naissance en 1973 dans un mémoire adressé au Ministre responsable du logement par le Conseil national des autochtones du Canada, lequel mémoire demandait un financement fédéral unilatéral de la construction ou de l'acquisition de 30 000 à 40 000 nouveaux logements durant une période de cinq ans. Lorsque le ministre présenta le programme de logement pour les ruraux et les autochtones au mois de mars 1974, il ajouta une aide au logement rural non autochtone afin de ne pas créer un programme purement ethnique.

En 1975, la SCHL introduisit un programme de supplément du loyer pour les organismes sans but lucratif et les coopératives aux termes de l'article 44(1)(b) de la LNH. Ce programme fournit, à titre de programme fédéral-provincial à frais partagés, une subvention égale à la différence entre le loyer et 25 pour cent des revenus pour les locataires à faibles revenus. Un programme de supplément au loyer semblable établi en 1969, en vertu de l'alinéa 44(1)a), fournissait des suppléments de loyer aux locataires vivant dans des logements appartenant à des propriétaires privés et exploités

---

[245] Evaluation of the Federal Assisted Rental Program, p. 25.

par ces derniers. C'était une solution de rechange au programme de logement public dans les municipalités où la promotion de tels logements rencontrait une certaine résistance.

Le programme d'aide à la remise en état des logements, établi en vertu de la LNH de 1973, fonctionnait dans des environnements municipaux désignés et accordait des prêts aux propriétaires, aux locateurs et aux organismes à but non lucratif afin de maintenir le patrimoine immobilier en bon état. En 1974, l'État élargit le PAREP pour y inclure le programme de logement pour les ruraux et les autochtones.

En 1973, la SCHL devint responsable du programme d'amélioration des quartiers et du programme de subventions d'encouragement aux municipalités. Le premier aidait à l'amélioration de l'infrastructure dans les quartiers résidentiels habités par des familles à faibles revenus, et le second encourageait les municipalités à permettre l'aménagement de terrain pour des logements de dimensions modestes et de prix moyens dans des quartiers de densité moyenne. En 1979, le programme de contributions aux services communautaires offrait, en vertu d'ententes fédérales-provinciales, 400 millions de dollars d'aide fédérale pour une vaste gamme de projets d'immobilisations répondant aux besoins locaux. En 1976-1977, deux nouveaux programmes chapeautés par le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes favorisèrent le rehaussement thermique des logements en existence partout au Canada.

D. La politique du logement de 1978 et les modifications apportées aux programmes

En 1978 et 1979, l'État poursuivit son objectif de «démêlage» des programmes afin de promouvoir une plus grande participation provinciale et de réduire le chevauchement administratif. Il encouragea les provinces à s'engager dans des ententes de financement globales. Ces ententes éliminaient quelques faiblesses dans les ententes-cadres principales antérieures quant au partage des frais et aux logements fédéraux-provinciaux, car elles mettaient clairement en évidence les rôles fédéraux et provinciaux. Elles donnaient aussi aux provinces une plus grande autonomie quant à la planification et à l'administration des programmes. Cependant,

les ententes de financement globales signifiaient que le gouvernement fédéral aurait plus de difficultés à établir et à atteindre les objectifs du logement social.

Au printemps de 1977, le premier ministre demanda un examen de la politique sociale de l'État fédéral en matière de logement. Les résultats de l'analyse militaient en faveur d'allocations pour le logement et d'une diminution du rôle du gouvernement fédéral dans les programmes de subventions directes. Il en résulta en 1978 une réorganisation des programmes de logements sociaux de la SCHL. Cette dernière adopta pour objectif annuel la réalisation ou l'acquisition de 30 000 logements pour les familles à faibles revenus. Elle fit plus largement appel au programme de supplément au loyer et modifia les programmes de logement pour familles à faibles revenus. Ces objectifs n'ont pas été atteints pour maintes raisons. La SCHL mit fin au programme de logement social selon l'article 43 de la LNH, sauf dans les Territoires du Nord-Ouest, et limita la portée du programme mis en oeuvre en vertu de l'article 40 aux provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Saskatchewan) qui le préféraient à l'ancien programme. Les programmes pour les sociétés à but non lucratif et les coopératives aux termes du paragraphe 56.1 annoncés en mai 1978 remplacèrent les programmes de financement selon les paragraphes 15.1 et 34.18. Les nouveaux programmes prirent la forme de contributions compensatoires d'intérêt unilatérales du gouvernement fédéral qui ramenaient les loyers modiques à des niveaux avoisinant les valeurs les plus basses sur le marché et permettaient à une partie des locataires de ne payer qu'un loyer proportionnel à leur revenu. Tous les emprunteurs devaient obtenir des capitaux permanents auprès des établissements de crédits agréés, bien que la SCHL continuait à demeurer le prêteur de dernier ressort.

En plus de ces changements dans les relations inter-gouvernementales et dans les programmes de logement sociaux, la SCHL mit fin aux programmes de subvention du secteur privé (PALL, PAAP ET IRLM), au fur et à mesure que l'économie et le secteur du logement semblaient s'améliorer. De plus, elle annula les programmes d'aide aux municipalités dans l'acquisition de terrain, l'amélioration de l'infrastructure municipale et l'amélioration des quartiers. Le *Rapport annuel* de la SCHL en 1979 expliquait la cessation du programme d'acquisition de réserves de

terrains en ces termes:

> Au cours de l'année, le groupe de travail fédéral-provincial chargé d'étudier la disponibilité et le prix du terrain viabilisé a publié son rapport. Ce rapport a permis de constater que l'accumulation de réserves de terrains par les gouvernements en vue de stabiliser et même de réduire les prix du terrain viabilisé n'avait pas eu toute l'efficacité prévue. Par la suite, étant donné l'important inventaire de terrains qui avait été accumulé, le gouvernement a décidé de cesser de financer les nouveaux projets et de restreindre ses investissements à l'aménagement des terrains appartenant déjà conjointement aux provinces et au gouvernement fédéral.
>
> À la fin de 1978, le gouvernement avait versé la somme totale de 525.3 millions de dollars aux provinces et aux municipalités en vue de l'acquisition, de la planification et de l'aménagement de terrains à des fins de construction résidentielle.[246]

La SCHL mit fin au programme d'infrastructure municipale à la fin de 1978 et le remplaça par le programme de contribution aux services communautaires. Elle avait géré le programme d'infrastructure municipale pendant dix-huit ans et, durant cette période, avait versé plus de deux milliards de dollars pour soutenir environ 6 000 projets touchant la réduction de la pollution et la promotion de la construction domiciliaire.[247]

Le programme d'amélioration des quartiers prit fin en mars 1978. De 1973 à 1978, il a mis à la disposition de 319 projets municipaux 202 millions de dollars en contributions fédérales et 64 millions de dollars en prêts. Le programme aida à financer les services et équipements tels que

---

[246] SCHL, *Rapport annuel*, 1978, p. 22.

[247] Ibid., p. 24.

les centres communautaires, les installations sportives, les garderies de jour, les parcs et les terrains de jeu. De plus, il a permis l'amélioration et le remplacement de services défectueux tels que les égouts, les trottoirs, les rues et l'éclairage des rues.[248]

Le rôle continu de la recherche en vertu de la partie V de la LNH.

Le but des activités de recherche et de développement de la SCHL est demeuré le même tout au long de son histoire: «parrainer et appuyer les activités d'information, d'enseignement et de recherche orientées vers l'amélioration des logements et de la qualité de vie ainsi que le développement communautaire au Canada».

Avant 1974, la Société recevait et subventionnait en vertu de la partie V un flot continu de projets de recherches non sollicités portant sur une vaste gamme de thèmes. De 1974 à la fin des années 1970, la recherche en vertu de la partie V portait uniquement son attention sur les objectifs et les intérêts du gouvernement fédéral, tels que la qualité des logements pour les groupes de clients spéciaux, la revitalisation des quartiers et l'efficacité énergétique. La diffusion des résultats des recherches se fit par l'entremise de documents consultatifs axés sur la conception et sur la planification communautaire. Durant les années 1970, la disponibilité et le coût des terrains viabilisés devint une question épineuse; la SCHL innova alors en lançant un programme continu de cartographie dans les grands centres urbains afin d'établir quels étaient les terrains disponibles pour l'aménagement selon divers échéanciers.

Un programme visant à présenter des projets d'aménagement communautaire harmonieux fut lancé vers la mi-1970. Les fonds disponibles aux termes de la partie V furent utilisés pour exécuter des études de faisabilité, des essais et des évaluations de nouvelles conceptions ou de nouvelles technologies dans ces projets. Cinq ans plus tard, la SCHL transféra la plupart des grands projets de démonstration à d'autres organismes et commença à faire des démonstrations à petite échelle sur le

---

[248] Ibid., p. 26.

logement privé financé par le marché libre et le logement public subventionné par la SCHL. Mentionnons par exemple, les systèmes de fondation dans le Nord et les technologies et pratiques de conservation énergétique.

Vers la fin des années 1970, un programme d'évaluation de la SCHL fut mis en oeuvre. Les fonds de la partie V sont souvent utilisés pour effectuer des sondages afin d'obtenir l'information nécessaire pour établir une évaluation détaillée du succès des programmes et de trouver des solutions de rechange aux programmes.

14. *En réponse à des temps turbulents, de 1979 à 1984*

14.1 La recherche et les conférences sur le logement à la fin des années 70 et au début des années 80.

Des analyses détaillées de la question de logement au Canada se poursuivirent durant la fin des années 70 et au début des années 80. Le Groupe d'étude sur la SCHL prépara un rapport en 1979 et, en 1981, l'Association canadienne de l'immeuble organisa la Conférence nationale de tous les secteurs de l'habitation. Les principales questions dont traitaient le rapport et la conférence reflétaient le fait que le problème d'accessibilité à la propriété à prix abordable se faisait sentir sur le marché des immeubles résidentiels dans toutes les régions du pays. Il était évident que la question du logement était multidimensionnelle et mettait en jeu l'interdépendance de la grande fluctuation des taux d'intérêt, la pauvreté, le chômage, les logements inadéquats et les tensions permanentes entre l'offre et la demande de logements. Bon nombre de discussions ont eu lieu portant sur la nécessité d'établir des objectifs nationaux sur le logement, qui assureraient l'accès égalitaire à des logements salubres et à prix raisonnables. Les partisans de ces objectifs prônaient l'établissement de mécanismes qui pourraient contenir la hausse vertigineuse du prix des logements et favoriseraient une approche plus équilibrée et plus systématique en vue d'assurer les meilleures conditions possibles de logement aux Canadiens, grâce à la volonté et à l'engagement de tous les gouvernements de travailler de concert avec l'"industrie du logement".

A. Le Groupe d'étude sur la Société d'hypothèques et de logement, 1979

Sous la présidence de Donald J. Mathews, le Groupe d'étude rédigea son rapport sur la situation de la Société, sur les prévisions des besoins des Canadiens en logement durant les années 80 ainsi que sur l'organisme le plus en mesure de faire face aux circonstances actuelles et prévues. Le gouvernement conservateur a fait connaître un certain nombre

de préoccupations, ce qui a poussé le Groupe d'étude à réévaluer les activités de la SCHL:

> premièrement, un examen des services identiques offerts par les gouvernements fédéral et provinciaux devrait permettre d'éclaircir les responsabilités et compétences des deux paliers de gouvernement en la matière;
>
> deuxièmement, le gouvernement fédéral a déjà annoncé la mise en oeuvre d'un programme de crédit d'impôt sur l'intérêt hypothécaire et de crédit d'impôt foncier, et songe à offrir aux propriétaires-bailleurs une déduction pour amortissement, deux mesures qui auront un impact considérable sur le marché de l'habitation;
>
> troisièmement, la politique fédérale de restriction des dépenses crée une conjoncture idéale pour faire ressortir les activités de la SCHL qui pourraient être entreprises sans l'apport de subventions, visibles ou invisibles;
>
> enfin, - point très important - cette étude a été entreprise pour répondre au désir du gouvernement fédéral de se retirer des activités que le secteur privé peut accomplir à meilleur escient. Cette étude est la conséquence directe de cette préoccupation.[240]

Le Groupe d'étude reçut du Cabinet des directives d'étudier la possibilité de privatiser au moins une partie des activités de la Société et de recommander des moyens d'encourager le secteur privé à assumer un rôle plus important dans certains domaines. Le rapport traita de quatre questions importantes à savoir les incidences de la privatisation sur la politique; les conséquences juridiques et financières de la privatisation; les autres moyens de privatisation dans chacun des trois cas soumis par le Cabinet; et une

---

[240] Canada, Groupe d'étude sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement. (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1979) p. 1.

proposition de stratégie et d'échéancier pour la privatisation.[250]

B. *Conférence nationale de tous les secteurs de l'habitation, 1982*

En 1982, l'Association canadienne de l'immeuble organisa une conférence sur le logement durant laquelle les représentants des gouvernements, de l'industrie et des consommateurs analysèrent bon nombre de questions fondamentales sur le logement, évidentes au début des années 1980. Le président de la conférence signala dans la préface de son rapport:

> au début des années 1980, la situation du logement dans ce pays se dirigeait vers la catastrophe. Malgré l'institution de 11 ministères du logement, la réalisation de logements a sombré dans la confusion, la récession et l'inéquité partout au pays. Je ne peux, malheureusement, que reprendre les paroles du Conseil économique du Canada à savoir que ces difficultés résultent d'"attitudes, d'institutions, de restrictions archaïques et d'autres difficultés y compris la multitude de codes de construction et de zonage, de la production à petite échelle et de son inefficacité relative, de l'incapacité d'effectuer et d'utiliser les percées technologiques de production, des pratiques restrictives de la main-d'oeuvre, des obstacles à une meilleure gestion et une quantité complètement inadéquate de recherche sur les difficultés de l'industrie du logement."
>
> C'était le jugement du Conseil économique en 1969. En mars 1981, aucune amélioration, rien n'avait changé. Nous avions en 1981, comme aujourd'hui, une inflation élevée, des taux d'intérêt élevés, une croissance économique irrégulière, des coûts énergétiques à la hausse, une industrie du logement dans le marasme, bon nombre de

---

250 Ibid., p. 2.

> consommateurs incapables financièrement d'accéder ou de louer des logements.[251] (traduction libre)

La conférence de trois jours permis d'entendre une vaste gamme d'opinions divergentes sur les causes des difficultés et les solutions aux problèmes de logement au Canada. De fait, certains délégués rejetèrent la suggestion qu'il existait véritablement un problème. Claude Renaud, directeur de la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada, déclara que:

> Nous vivons dans un pays recouvert à environ 75 pour cent de forêts et riche en minéraux et en métaux. Il faudrait beaucoup de génie pour connaître une crise de logement dans ce pays. Il est évident que nous n'en avons pas. Nous n'avons pas en ce moment au Canada une importante crise de logement de quelque genre que ce soit ou touchant un quelconque groupe significatif. De plus, je pense qu'il est clair que le logement n'est pas une question de la même envergure que l'énergie ou la constitution. Le logement ne devient sérieux, il semblerait, que s'il s'allie à une autre question d'importance. Le mieux que nous pouvons espérer est d'établir des liens entre le logement et l'économie en générale, et nous devrions procéder à partir de cela.[252] (traduction libre)

Les délégués ne furent pas unanimes à appuyer ces remarques. Dans la conclusion du rapport, un certain nombre d'intervenants importants dans l'industrie du logement ont fourni une vue d'ensemble de la conférence. Leurs commentaires témoignent de la diversité des points de vue exprimés

---

[251] Association canadienne de l'immobilier, *Housing in Canada: A Continuing Challenge - All Sector National Housing Conference Report* (Don Mills : L'Association, 1982), p. .

[252] Ibid., p. 223.

durant les trois jours.[253] Selon Tex Enemark, gérant de la région de l'Ouest de MacLean-Hunter Limitée,

> Nous sommes, en général, bien logés; néanmoins, il existe plusieurs problèmes au niveau régional, et ceux-ci exigeront du gouvernement fédéral une réponse concrète au niveau régional. Ce dernier a tendance à considérer ce qu'il perçoit être un problème d'envergure nationale et essaie de proposer des solutions d'envergure nationale. Le temps se fait mûr pour une nouvelle approche. Je pense que le gouvernement fédéral se doit de devenir plus sélectif au niveau des régions pour ce qui est de dépenser les sommes d'argent qu'il possède.
>
> Je désire attirer votre attention sur le cercle vicieux de la politique publique portant sur le logement dans les années 1980. Il n'existe aucune tendance à réduire les coûts du logement ou le prix des logements, et cela est la véritable énigme. Certains gouvernements élaborent même des politiques qui admettent que les augmentations de prix sont désirables et inévitables. (traduction libre)

Janice Kerr, présidente de l'Association des consommateurs du Canada, affirma que par "un soir d'hiver froid lorsque le vent fait rage dans notre pays, la plupart d'entre nous conviendraient que le logement n'est pas vraiment une question sociale, ni une question économique -- c'est plutôt une question de survie tout simplement: et si la survie est un droit, alors le logement adéquat l'est aussi." Ives Lord, président de la Fondation de l'habitation coopérative du Canada, déclara que:

> Le logement est un droit et non un privilège. Certains disent que cela ne devrait pas être un simple produit de consommation, et je pense que cela a provoqué de la panique chez quelques personnes qui avaient peur que

---

[253] Pour les points de vue suivants, voir, *Ibid.*, p. 220.

> certains d'entre nous voulaient voir le logement entièrement sous la gouverne de l'État. Que Dieu nous protège! Nous avons déjà assez de problèmes à essayer de faire notre propre chemin. Je pense que les gens ici disent que nous avons besoin qu'une partie du parc immobilier ne soit pas commercialisable, mais plutôt de nature anti-inflationniste, dans des projets d'auto-assistance ou sous une forme d'auto-gestion, et la réponse à cette préoccupation est une solution à long terme, sur 15 à 20 ans, et non pas sur deux ou trois ans.

Éric Chairman, président de l'Association canadienne de l'immeuble, déclara:

> en toute honnêteté envers les autres personnes au Canada, je pense que vous surestimez l'opinion selon laquelle un problème existant à Vancouver n'est pas un problème national. Je fais la prédiction suivante que, selon les recherches de notre Association, le problème de Vancouver deviendra un jour un problème national. Il nous semble que là où il y a une activité et une expansion économiques dans ce pays, la préoccupation concernant les problèmes de logement pour les citoyens augmente considérablement. C'est par pure coïncidence, au moment de cette conférence, que Vancouver est l'endroit où la population est en train d'augmenter et qu'il y a véritablement des problèmes de logement.

Certaines de idées présentées à la conférence et figurant dans le rapport du Groupe d'étude devinrent des éléments importants de réponse dans la politique fédérale de logement qui fut mise en oeuvre pour atténuer l'instabilité des événements économiques, sociaux et politiques vers la fin des années 70 et au début des années 80.

À la fin de cette décennie, de nouveaux programmes de recherche et de développement ont été lancés. Le programme de recherche extérieur exploite le savoir-faire de chercheurs qui ne sont pas employés à la SCHL en apportant de l'aide à des projets de recherches non sollicités dans de

nombreux domaines: questions d'économie, de sociologie, de technologie et de politique. Pour aider à l'élaboration et à la vérification des innovations technologiques à petite échelle, le programme d'encouragement à la technologie du bâtiment résidentiel fut établi. Pour assurer la disponibilité au public de documents publiés et non publiés en matière de logement, le Centre canadien de documentation sur l'habitation vit le jour.

Au coeur de la récession qui sévissait au début des années 1980, la recherche se concentra sur les stratégies visant à aider l'industrie à s'ajuster à la baisse économique, aux incidences de l'évolution des tendances démographiques sur les besoins en logement et à redonner confiance dans les marchés du logement. La recherche technologique assura un suivi des travaux sur la conservation énergétique des années 70, par exemple, sur la qualité de l'air dans les logements et la stabilité structurelle.

Un programme global d'information, utilisant les divers média pour communiquer avec l'industrie du logement et le public, faisait partie d'une initiative continue ayant pour but de sensibiliser le public aux programmes fédéraux en matière de logement et aux moyens pour améliorer les logements et les communautés.

Avec une accentuation accrue sur la recherche et le développement durant les années 70 et 80, le rôle de la partie V de la Loi nationale sur l'habitation évolua et exerça une plus grande influence sur les pratiques des intervenants dans le secteur du logement.

14.2 La politique de logement et la réponse des programmes face à l'instabilité des taux d'intérêt.

L'inflation et la hausse en spirale des taux d'intérêt à la fin des années 70 et au début des années 80 furent au premier plan des préoccupations du gouvernement fédéral en matière de politique sociale, notamment de logement. Les conséquences désastreuses de la flambée des taux d'intérêt força l'État à revoir ses politiques fiscale et monétaire quant à l'habitation. Lorsque les taux passèrent de 11 pour cent à plus de 18 pour cent sur une période de quelques mois et stagnèrent à des niveaux record jusqu'en 1985, le gouvernement fut obligé de répondre à la pression politique. Cette pression se fit sentir de tous les segments de l'industrie du

logement: des propriétaires qui devaient renouveler leurs hypothèques; des locataires qui faisaient face à un taux d'inoccupation presque nul; des familles à revenus moyens ou modiques qui ne pouvaient pas trouver de logement convenable à un prix raisonnable; et de l'industrie de la construction résidentielle qui était exposée à des coûts de financement de projet élevés et à une baisse dans la demande pour de nouveaux logements.

La flambée des taux d'intérêts ne fut pas le seul facteur à aggraver le problème d'accessibilité à la propriété au Canada. Le problème avait évolué tout au long de la période économique turbulente des années 70. Une étude de la SCHL sur les indicateurs du marché de l'habitation et d'accessibilité pour la période de 1971 à 1981 présentaient les constations suivantes:

1. Durant la décennie de 1971 à 1981, les frais d'exploitation des propriétaires de logements se sont élevés de 168,4 pour cent tandis que le prix des maisons a augmenté plus rapidement encore de 191,3 pour cent. Les augmentations quant au prix et au coût d'exploitation ont toutes deux devancé l'indice des prix à la consommation, qui a progressé de 136,9 pour cent durant le même intervalle.

2. Les revenus familiaux ont augmenté de 188,6 pour cent de 1971 à 1981, ce qui représente une augmentation à un taux cumulatif annuel de 11,18 pour cent. Les frais d'exploitation des propriétaires ne se sont pas élevés aussi rapidement, soit de 168,4 pour cent durant toute la période, ce qui se traduit par un taux cumulatif annuel de 10,4 pour cent.

3. Le prix d'achat d'une maison existante vendue en 1981 était de 191,3 pour cent plus élevé qu'en 1971, correspondant à un taux cumulatif de croissance annuelle de 11,3 pour cent. Ensemble, les progressions des taux d'intérêt et du prix des maisons, sont responsables de la hausse de 417,8 pour cent des coûts en capital durant la décennie, ce qui se traduit en un taux cumulatif de croissance annuelle de 17,9 pour cent. C'est environ près du double le taux d'augmentation cumulatif annuel de l'indice des prix à la consommation général de 9,0 pour cent.

4. L'effet des taux d'intérêt sur le pouvoir d'achat des familles se retrouve dans le ratio des coûts en capital par rapport au revenu. Ce taux (principal et paiements d'intérêt sur l'achat d'une maison à prix moyen, par rapport au revenu familial) est passé de 21 pour cent en 1971 et 1972 à 38,2 pour cent en 1981.

5. L'accessibilité à la propriété ainsi qu'elle est mesurée par la capacité des locataires d'acquérir une maison de prix moyen, a baissé de 1971 à 1981. En 1971, le revenu familial moyen des locataires suffisait à payer les coûts en capital mensuels et les impôts fonciers, en utilisant la norme des 'dépenses totalisant 30 pour cent du revenu'. En 1981, au contraire, le revenu familial moyen des locataires ne se chiffrait qu'à 53 pour cent du revenu minimum nécessaire pour l'acquisition d'une maison de prix moyen.[254] (traduction libre)

La hausse des frais à engager pour acquérir et conserver une maison est devenue une question d'une si grande importance qu'aux élections fédérales en mai 1979, le Parti progressiste-conservateur, sous la gouverne de Joe Clark, promit de rendre les paiements d'intérêts d'hypothèques et d'impôts fonciers déductibles des impôts, comme ils le sont aux États-Unis. Bien que le gouvernement de Clark ne soit pas resté au pouvoir assez longtemps pour réaliser cette promesse électorale, il avait toutefois annoncé son intention d'introduire progressivement cet avantage fiscal en l'échelonnant sur un certain nombre d'années. En septembre 1979, l'État annonçait qu'un propriétaire serait admissible à un crédit d'impôt équivalant à 25 pour cent de la première tranche de 5 000 $ d'intérêts hypothécaires payés jusqu'à concurrence de 1 250 $ en 1982. Il annonça également qu'un crédit d'impôt foncier de 250 $ par propriétaire serait introduit. Ces modifications auraient été instituées graduellement sur une période de quatre ans, et coûteraient environ 575 millions de dollars. Toutefois, le gouvernement conservateur de Joe Clark perdit les élections fédérales de février 1980, et la proposition n'a jamais plus reçu de considération

---

[254] SCHL, Market Forecasts and Analysis Division, *Housing Market Indicators: Costs, Prices, and Affordability, 1971-1981*, par K. Barlow (Ottawa : SCHL, 1982), p. 1.

sérieuse.

Au début des années 80, le gouvernement utilisa de nouveau les mêmes deux types d'instruments politiques dont il avait fait usage dans les années 70: dépenses fiscales et subventions directes. Le budget fédéral annonça encore toute une gamme de nouveaux programmes de logement et de révisions aux programmes existants. En outre, le gouvernement relança des programmes de logement public modifiés, créés durant les modifications de programmes en 1978. La crise des taux d'intérêt affecta gravement les coûts de subvention des projets érigés au début des années 1980. Cependant, toute nouvelle activité de programmes se cantonna dans les projets de subvention du secteur privé. L'État établit quatre nouveaux programmes d'accès à la propriété et un nouveau programme de logements locatifs. De plus, il prolongea l'existence du programme des IRLM et ajouta un incitatif spécial dans le REEL.

Dans le contexte de tous les principaux programmes de logement de l'après-guerre, il y a eu deux périodes durant lesquelles une gamme de nouveaux programmes, la plupart à court-terme, se sont concentrés: la première entre 1973 et 1975 et la deuxième entre 1981 et 1982.

A. Modifications au programme de dépenses fiscales dans le domaine du logement: IRLM et REEL

IRLM réintroduit. Bien que le budget d'octobre 1980 du ministre des Finances Alan MacEachen ait mentionné le besoin de réformer les modalités de fonctionnement des programmes de subvention par dépenses fiscales, l'ancien programme IRLM fut rétabli. Sur la question générale de dépenses fiscales, le ministre des Finances a déclaré que cette mesure, à titre d'instrument de politique, étant

> coûteuse, il incombe au gouvernement de voir à ce que les encouragements soient efficaces et à ce que leur prix soit justifié.
>
> Les encouragements fiscaux ont tendance à se superposer,

> ce qui fait qu'un certain nombre de sociétés rentables ou de riches particuliers ne paient guère ou pas du tout d'impôt... Notre système fiscal actuel se caractérise par certains taux d'imposition, qui sont diminués par un réseau complexe d'encouragements et de préférences fiscaux. On peut se demander si l'économie ne serait pas mieux servie par un régime fiscal qui comporterait des taux moins élevés et des encouragements moins nombreux mais plus sélectifs.[255]

D'une façon ironique, la seule annonce concernant le programme de logements locatifs qu'a faite M. MacEachen dans ce budget a été la prolongation des dépenses fiscales de l'IRLM. Les documents budgétaires ont noté que le coût approximatif du prolongement serait d'environ 15 millions de dollars. Toutefois, le gouvernement prétendait que le prolongement du programme IRLM pourrait «atténuer la pénurie de logements locatifs et stimuler la construction.»[256] Ces estimations des coûts relativement bas et des incidences en termes de réduction de la pénurie des logements locatifs se sont révélés erronés.

Le coût estimatif du programme IRLM était inexact. Le programme est devenu un abri fiscal populaire car il permettait à de riches particuliers d'exonérer d'impôt le revenu provenant d'autres sources. En conséquence, le coût annuel aux gouvernements fédéral et provinciaux du programme IRLM bondit d'une somme approximative de 99 millions de dollars en 1976 à 273 millions de dollars en 1982. Entre 1976 et 1982 le coût estimatif du programme, soit 1,32 milliard de dollars, était environ trois fois plus grand que la somme totale de 449 millions de dollars que les gouvernements fédéral et provinciaux ont consacré aux programmes de logements à but non

---

255 Hansard, 1980, vol. 4, p. 4191.

256 Canada, Ministère des Finances, Documents budgétaires, 28 octobre 1980, p. 109.

lucratif et coopératifs.[257] De plus, même s'il s'agissait d'un programme du gouvernement fédéral, les trésoreries provinciales ont dû assumer une partie des coûts. Entre 1976 et 1982, les gouvernements provinciaux ont assumé le tiers (436 millions de dollars) du coût du programme IRLM en subissant des pertes de revenus fiscaux provinciaux.[258]

La réintroduction du programme IRLM en octobre 1980 a surpris bon nombre de gens. Le ministre des Finances MacEachen avait déclaré son intérêt dans une réforme fiscale. De même, onze mois plus tôt, un autre ministre des Finances, John Crosbie, avait déclaré dans son budget que la subvention de l'IRLM ne serait plus nécessaire. Le ministre des Finances Crosbie avait annoncé à la Chambre des communes:

> Enfin, j'ai étudié les dispositions spéciales d'amortissement relatives aux immeubles résidentiels à unités multiples. Ces dispositions avantageuses ont été instaurées en 1974 et prorogées plusieurs fois par la suite. Les taux d'occupation des logements n'étant plus aussi élevés comme ils l'étaient, je laisserai cette disposition prendre fin, comme il est prévu actuellement, le 31 décembre 1979.[259]

«Déduction complémentaire» du REEL. Tandis que la réintroduction des programmes IRLM représentait une réaction aux problèmes dans le secteur locatif, une autre mesure permettait une «déduction spéciale complémentaire» pour les propriétaires dans le Régime enregistré d'épargne-logement: il aidait «les acheteurs ... admissibles à acquérir des maisons nouvellement construites et à accélérer l'emploi des économies accumulées des REEL.»

---

[257] Federal and Provincial Government Expenditures to Assist and Promote Rental Housing, p. 4.

[258] Ibid.

[259] Hansard, 1979, vol. 2, p. 2265.

> Actuellement, les particuliers peuvent verser à un REEL des cotisations déductibles d'impôt au rythme de 1 000 $ par an, jusqu'à un maximum de 10 000 $. Les particuliers admissibles qui achèteront des maisons nouvellement construites et des articles d'ameublement avant la fin de 1984 pourront déduire de leur revenu imposable, en un montant unique, la somme nécessaire pour porter leur contribution totale à 10 000 $.[260]

Le ministre estimait que ces modifications au REEL apporteraient près de «125 millions de dollars aux nouveaux propriétaires.»[261]

B. Nouveaux programmes de construction de logements: RCLL et PCEAP

RCLL. Le gouvernement a lancé le Régime canadien de construction de logements locatifs en 1981 et lui a mis fin en 1985. Les dépenses engagées en vertu de ce programme allaient se poursuivre pendant environ 15 autres années. Le programme accordait des prêts de deuxièmes hypothèques, libres de paiement en intérêt et principal pendant 15 ans, aux entrepreneurs qui construisaient des logements locatifs en des endroits où le marché était restreint et en ayant recours à des hypothèques garanties et financées par des sources privées. Le remboursement des prêts était amorti de la seizième à la vingt-cinquième année.

En annonçant le RCLL dans son budget de novembre 1981, le ministre des Finances déclara que le but de ce programme était d'encourager la construction de logements locatifs en fournissant des prêts sans intérêt d'un montant maximal de 7 500 $ par logement pour les 15 000 logements répartis dans les marchés restreints partout au Canada. Des pressions provenant du secteur de la construction résidentielle entraînèrent une

---

260 Hansard, 1983, vol. 21, p. 24664.

261 Ibid.

augmentation du niveau des subventions ainsi que du nombre de logements permis. Le budget de juin 1982 doubla la répartition des logements à 33 000 unités et élimina la limite de 7 500 $ sur les prêts sans intérêt. Le programme visait également la création d'emplois: l'élargissement de la répartition des unités du RCLL permettrait de créer 54 000 nouveaux emplois.[262]

PCEAP. Le programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété débuta en juin 1982 et se termina en décembre 1983. Malgré la variété des exigences, le programme de base prévoyait des contributions de 3 000 $ aux acquéreurs de logements servant de résidences principales. Le programme ne mentionnait aucune limite de revenu, toutefois, il imposait une limite quant au prix de 150 000 $ dans les marchés où les prix étaient plus élevés et de 100 000 $ ailleurs.

Le ministre des Finances considérait le PCEAP comme la solution à un important ralentissement des mises en chantier, à la hausse des taux d'intérêt et au fort taux de chômage dans l'industrie de la construction:

> L'un des domaines de l'économie qui ont été choisis pour bénéficier d'une aide et d'une relance immédiates est le secteur du logement, qui souffre beaucoup des taux d'intérêt élevés. Le gouvernement est sensible aux difficultés éprouvées par les nombreux Canadiens qui désirent acheter un logement, aux problèmes des propriétaires qui doivent renouveler leur hypothèque, à l'accessibilité du logement locatif, au nombre de mises en chantier résidentielles et au taux de chômage élevé qui sévit dans l'industrie du bâtiment.[263]

Le ministre espérait, grâce à cette mesure, créer 50 000 nouveaux emplois

---

[262] Hansard, 1982, vol. 16, p. 18881.

[263] Canada, Ministère des Finances, Documents budgétaires, 28 juin 1982, p. 21.

dans l'industrie du bâtiment.[264]

C. *Les programmes d'aide aux prêts hypothécaires: RCRH ET PPTH*

RCRH. Le Régime canadien de renouvellement hypothécaire annoncé dans le budget de novembre 1981 était un des éléments de solution aux taux d'intérêt élevés et à la menace d'une saisie lors du renouvellement hypothécaire:

> Je suis également très préoccupé par la situation des propriétaires qui doivent renouveler leur hypothèque résidentielle à des taux d'intérêt plus élevés, ainsi que par la pénurie de logements à loyer. J'ai cherché des façons d'honorer l'engagement pris par le gouvernement de protéger les personnes qui en avaient le plus besoin.[265]

Le régime permettait aux propriétaires de reporter une partie des taux d'intérêt plus élevés lorsque les paiements hypothécaires dépassaient 30 pour cent de leur revenu brut:

> Les propriétaires qui ont déjà investi un montant appréciable dans leur logement pourront obtenir un allégement en différant une partie des frais d'intérêt plus élevés. Le gouvernement est disposé à garantir les intérêts reportés, dans certaines limites, lorsque les paiements hypothécaires dépassent 30 p. 100 du revenu brut.[266]

---

264 Ibid., p. 21.

265 Hansard, 1981, vol. 11, p. 12723.

266 Ibid.

PPTH. Le gouvernement mit fin au RCRH en 1983, et le remplaça en 1984 par le programme de protection des taux hypothécaires. L'objectif avoué du PPTH était de donner aux Canadiens l'occasion de se protéger contre les augmentations considérables des paiements hypothécaires lors du renouvellement de leur hypothèque. L'objectif implicite était de rétablir la confiance et la stabilité dans le marché des prêts hypothécaires.

En résumé, malgré la période économique difficile, l'industrie de la construction résidentielle a continué de jouer un rôle majeur dans l'économie du Canada. La politique fédérale en matière de logement ainsi que la conception et l'administration des programmes de la SCHL ont beaucoup contribué à ce succès. En 1984, la construction résidentielle compta pour 3,9 pour cent du produit intérieur brut du Canada et près de 30 pour cent des dépenses totales en construction. Par comparaison, la construction résidentielle aux États-Unis compta pour 3,4% du PIB cette année-là. Le petit entrepreneur dominait toujours l'industrie de la construction résidentielle. Par exemple, en 1984 dans les régions métropolitaines du Canada, 80 pour cent des constructeurs, dont la moyenne d'unités se chiffrait à 2,5 logements chacun réalisaient 80 pour cent de toutes les maisons unifamiliales simples. Seulement 1 pour cent des constructeurs dans cette catégories ont érigé plus de 100 logements en 1984. L'industrie de la construction résidentielle continuait à se caractériser par un grand nombre de petits entrepreneurs qui pouvaient facilement entrer et sortir du domaine de la construction résidentielle, selon les conditions du marché.[267]

---

[267]SCHL, Examen des questions en matière de logement dans les années 1980 et 1990: Les facteurs qui influeront sur l'ajustement structurel de l'industrie de la construction résidentielle; Document de référence de la SCHL (Ottawa : SCHL, 1986).

15. La scénario pour la fin des années 1980

Suite au changement de gouvernement en 1984 et au retour de conditions macro-économiques assez stables, un examen fondamental du rôle du gouvernement fédéral dans la question du logement a eu lieu. Au terme d'un vaste processus de consultation, Ottawa annonça en décembre 1985 une nouvelle orientation pour la politique fédérale en matière de logement et la mit en vigueur durant l'année 1986. Le rôle et l'engagement financier des provinces et des territoires ont pris de l'ampleur après la signature des ententes fédérales-provinciales révisées sur le financement global en 1986. Avec un nouveau gouvernement en place, un autre ministre affecté au portefeuille du logement et un nouveau président nommé à la SCHL, une approche fondamentalement renouvelée de la politique fédérale en matière de logement vit le jour au milieu des années 80.